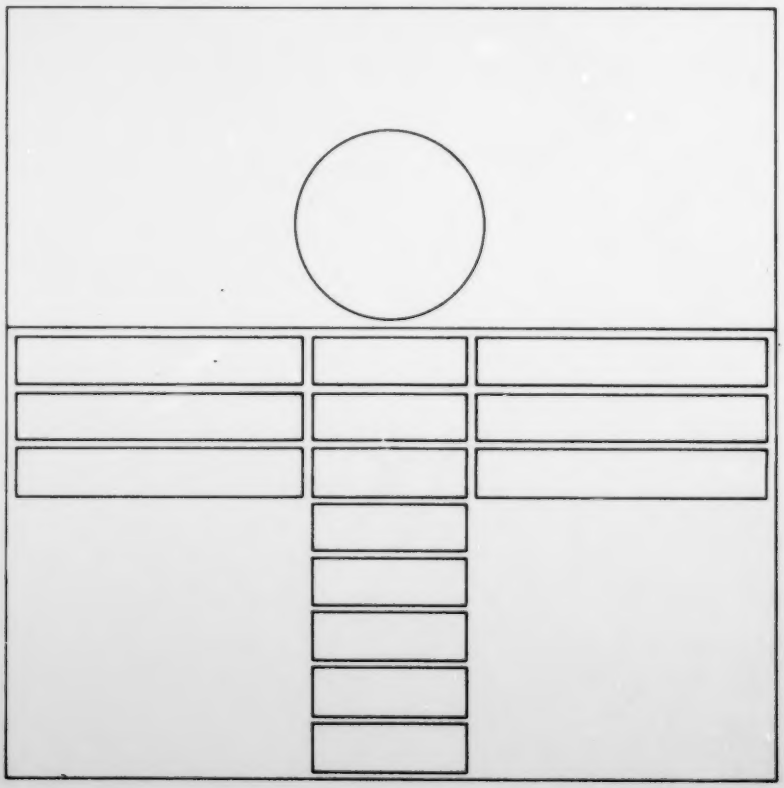
Gouvernement du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la gestion des conflits

Bilan et perspectives



Québec

LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA GESTION DES CONFLITS

Bilan et perspectives

Janvier 1986

Édition et diffusion:
Secrétariat
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
12, rue Sainte-Anne, Québec (Québec) G1R 3X2
Tél.: (418) 643-7447

5199, rue Sherbrooke est, porte 3860, Montréal (Québec) H1T 3X9
Tél.: (514) 873-7790

Impression:
Imprimerie Héon et Nadeau ltée
Victoriaville (Québec)

Remerciements: Le Bureau remercie toutes les personnes, les groupes et les organismes qui ont collaboré à ses travaux ainsi que le personnel de secrétariat qui a assuré le support technique nécessaire à la réalisation de ce document.

Dépôt légal - premier trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-12790-0

TABLE DES MATIÈRES

Page

Préface

Introduction 1

CHAPITRE 1 - La mission du Bureau dans la gestion des conflits. 4

1.1 Le mandat du législateur 4

1.2 Le cadre institutionnel 5

1.2.1 La procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE) 5

1.2.2 La PEEIE et l'organisation 10

CHAPITRE 2 - Le bilan de la contribution de l'enquête et de l'audience à la gestion des conflits 14

2.1. La source des conflits 15

2.1.1 La notion d'environnement 15

2.1.2 Les résultats escomptés de l'application de la PEEIE 17

2.2 La contribution de l'audience à la gestion des conflits 23

2.2.1 Mieux connaître les enjeux et les solutions 23

2.2.2 Assurer le dialogue, pour réduire les écarts 25

2.3 La contribution de l'enquête à la gestion des conflits 29

2.3.1 Assouplir la procédure et ouvrir sur une démarche de résolution conjointe des conflits 30

CHAPITRE 3 - Conclusion 33

3.1 Des besoins accrus et diversifiés 34

3.2 Des avenues 37

ANNEXE I - La négociation et la médiation dans les conflits à incidences environnementales - Notions de référence.

PRÉFACE

C'est avec fierté que nous présentons ce document de travail à la population du Québec. Depuis sa création en 1979, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est directement concerné par le problème des conflits en environnement. Plus de vingt audiences et enquêtes ont permis aux membres du Bureau d'approfondir les questions très complexes soulevées par la génèse de nouveaux projets susceptibles de modifier l'environnement. Problèmes scientifiques, problèmes techniques, problèmes sociaux.

L'audience et l'enquête publiques apparaissent comme des instruments précieux pour solutionner des conflits en matière environnementale et permettre au décideur de faire ses choix en connaissance de cause.

Mais il y a lieu de se demander si d'autres techniques sont possibles. Depuis quelques années, à cause de l'influence des USA notamment, on parle beaucoup de la médiation comme d'un instrument de solution des conflits à incidences environnementales. Quelles sont les caractéristiques de la médiation ? Comment peut-elle s'inscrire dans le contexte spécifique du Québec qui n'est pas, faut-il le rappeler, celui des USA ? Quelles sont les conditions pour faire progresser des expériences de médiation ?

Depuis plus de deux ans, le Bureau d'audiences publiques s'intéresse à cette question. A l'hiver 1984, M. Vincent Dumas, alors commissaire du Bureau, participait à une rencontre internationale au Banff Centre School of Management. En mai et juin, le Bureau instituait un premier dossier et organisait une

série de tables rondes auprès de divers représentants du public, de l'industrie et des gouvernements afin de mieux comprendre la situation.

L'année dernière, avec le consentement du ministre de l'Environnement, le Bureau a tenté diverses expériences dans le cadre d'enquêtes sur des dossiers particuliers.

Il est temps maintenant d'offrir au public les fruits de notre réflexion. Le présent document est principalement l'oeuvre de madame Louise Roy, vice-présidente du Bureau, à laquelle je rends hommage. Mme Roy a présidé le comité d'étude auquel MM. Vincent Dumas et Florent Poirier, membres du Bureau, ainsi que MM. Pierre Chevalier et Pierre Auger, professionnels à l'emploi du Bureau, ont également travaillé.

On comprendra mieux, à la lecture du présent document, l'apport du Bureau au cours des six premières années de son histoire et on pourra entrevoir des possibilités de développement futur.

Cet aspect de la question fera éventuellement l'objet d'un ou de plusieurs autres documents que nous espérons mener à terme d'ici peu.

Le président,

André Beauchamp

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec instaurait, en 1972, un régime général de protection de l'environnement, par l'adoption de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Depuis lors, d'importantes modifications ont été apportées à cette loi afin d'en améliorer l'efficacité, renforcer les mesures de prévention et associer les citoyens au contrôle de la qualité de l'environnement. C'est dans ce but que le gouvernement du Québec a ajouté à la loi, en décembre 1978, de nouvelles dispositions concernant l'examen et l'évaluation des impacts sur l'environnement et qu'il a créé le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Deux grands principes politiques fondamentaux en matière d'environnement ont présidé à ces changements législatifs.

Le premier a trait à la recherche d'un équilibre entre les différents facteurs physiques, biologiques et sociaux qui doivent être pris en considération dès la phase de conception des grands projets de développement. Dans cet esprit, le législateur reconnaît l'importance de prévenir les détériorations du milieu de vie des Québécois, en privilégiant une méthode décisionnelle qui fait appel à des critères écologiques et économiques; cette méthode vise à ce que soient ultimement négociées des interventions respectueuses de l'environnement qui puissent aussi satisfaire les impératifs du développement économique et social. La définition d'une notion élargie de l'environnement incluant l'environnement humain, l'utilisation de la concertation interministérielle à plusieurs étapes de la procédure d'évaluation des impacts et la collaboration soutenue avec les promoteurs au cours de l'élaboration de leur étude d'impact participent de cette approche de conciliation des intérêts et de négociation des moyens.

Le deuxième principe consacre la participation active des citoyens dans la sauvegarde et la mise en valeur de leur cadre de vie. La LQE offre à la population des moyens d'action et des pouvoirs d'intervention. Elle reconnaît aux citoyens le droit d'être informés sur les projets qui risquent de modifier la qualité de leur milieu de vie, le droit d'être entendus publiquement et d'être associés à la prise de décision.

Par l'attention qu'elle porte aux points de vue d'un grand nombre d'acteurs, y compris à ceux de la population, la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE) s'inscrivait, pour plusieurs à l'époque, dans la dynamique de la gestion des conflits, au stade de la prévention, avant la cristallisation des oppositions.

Cependant, historiquement, tout cela ne s'est pas fait sans heurts. La réglementation relative à l'examen et à l'évaluation des impacts sur l'environnement a été l'une des plus longues et des plus ardues à discuter au sein de l'appareil politique et gouvernemental québécois depuis plusieurs années.

Au terme de six années de pratique, il est apparu important aux membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de réfléchir sur le sens de l'action du Bureau, ses résultats et les perspectives nouvelles qui peuvent s'en dégager.

Depuis plusieurs mois déjà, il nous a semblé essentiel d'approfondir la mission du Bureau dans sa contribution à la gestion des conflits en environnement. Il s'agit là d'une perspective et non pas de la seule qui soit applicable à l'intervention du Bureau. Elle revêt cependant une importance toute spéciale, actuellement et pour l'avenir, dans un contexte où il faudra favoriser la meilleure intégration possible de toutes les rationalités.

Le présent document a donc pour objectif de mettre en lumière les principaux paramètres de la mission du Bureau et sa contribution à la gestion des conflits. Dans un deuxième temps, nous tenterons de dégager du bilan des interventions de l'institution les perspectives de développement porteuses d'améliorations.

Enfin, nous proposerons en conclusion des avenues possibles d'action.

En annexe, on trouvera aussi les notions de référence sur la négociation et la médiation en environnement.

CHAPITRE 1 - LA MISSION DU BUREAU DANS LA GESTION DES CONFLITS

Pour cerner la mission du Bureau, il faut référer: au mandat défini par le législateur; au cadre institutionnel, notamment à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement; à l'expérience acquise par la pratique, entre autres, aux résultats escomptés et à ceux obtenus, ainsi qu'aux conditions d'opération.

1.1 Le mandat du législateur

Sans entrer dans le détail, la législation attribue trois fonctions au Bureau:

a) enquêter sur un objet relatif à la qualité de l'environnement;
b) tenir audience publique;
c) faire rapport de ses constatations et de son analyse du dossier.

Aucun des termes utilisés n'a d'acception juridique particulière. Le bon sens et les règles de justice naturelle prévalent donc. On peut cependant établir une relation entre certains de ces termes. Les constatations sont le produit d'une enquête et la base d'une analyse. L'audience est une des formes de l'enquête et fonde la cueillette de données sur l'accumulation de témoignages. Le caractère public de l'audience peut revêtir une double signification: il indique, d'un côté, que les témoignages seront rendus publiquement et donc soumis à une certaine forme de contrôle social, et de l'autre, que le public peut témoigner et, conséquemment, que l'opinion publique est un objet de l'enquête. Rappelons, pour compléter cet aspect, que le résultat d'une analyse est de dépasser les apparences et de mettre en évidence les relations entre les faits.

Bien que les textes législatifs et réglementaires ne soient pas très élaborés à ce sujet, dans la pratique courante, le ministre de l'Environnement a confirmé par mandats successifs la fonction d'information du Bureau. L'organisme a donc eu la charge de faciliter au public l'accès physique au dossier relatif à un projet, de favoriser la compréhension des documents par un effort particulier de vulgarisation des données et de la démarche d'analyse présentée dans l'étude d'impact.

Ces précisions, si elles identifient certains paramètres du mandat du Bureau, ne permettent cependant pas de découvrir le trait dominant de sa vocation (recherche ou intervention), ni son adaptation aux forces du milieu ou sa mission.

1.2 Le cadre institutionnel

1.2.1 La procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE)

Le plus souvent, on situe cette procédure au niveau des analyses préparatoires à la décision; on met donc en relief sa contribution au processus décisionnel. La PEEIE est habituellement présentée en deux volets:

- celui de l'identification et de l'évaluation des impacts;
- celui de la participation du public.

Au premier volet (identification et évaluation des impacts) sont associés:

1. la justification du projet, l'élaboration d'options et l'arrimage aux processus de planification et de détermination des politiques;

2. l'identification des impacts à court terme et à long terme sur les communautés humaines, les milieux terrestres, aériens et aquatiques;

3. l'attribution d'une valeur économique à la protection de l'environnement;

4. l'identification des considérations et contraintes techniques;

5. la comparaison des avantages et des coûts;

6. la mitigation et la compensation des impacts.

Au second volet (participation du public) sont associées:

1. une contribution directe à la clarification des enjeux et à l'évaluation des impacts sociaux, économiques et culturels;

2. une incitation à une évaluation rigoureuse des impacts de toutes catégories;

3. une prise de position du public et des acteurs sociaux sur les choix du promoteur;

4. une identification de choix collectifs alternatifs;

5. une pression sur le personnel politique pour assurer le management public des "externalités",[1] notamment par l'établissement de conditions à l'exécution des projets;

---

1 Par "externalités", on entend les préoccupations, argumentations, aspirations et demandes des groupes, institutions ou individus qui ont fait des représentations à l'occasion de l'audience.

6. l'introduction de la négociation par la prise en compte de préoccupations et d'intérêts plus larges que ceux du promoteur.

A l'ensemble sont associés:

1. la connaissance systématique des faits et des relations rigoureusement établis, substitués aux apparences;

2. le partage des critères de choix et l'élaboration d'un choix optimal et de choix alternatifs.

Même si l'on convient que l'étude des impacts et la participation du public forment un tout indissociable à l'intérieur d'un processus unique et cohérent, en général, on relie la mission du Bureau plutôt à la participation du public. Cela donne lieu à plusieurs perceptions de rôle.

En premier lieu, ceux et celles qui accordent plus d'importance à une contribution directe à l'évaluation des impacts sociaux, à la clarification des enjeux ainsi qu'à la pression que les citoyens exercent sur l'administration publique de l'environnement, relient la mission du Bureau au rôle de consultation. Mais ce rôle recouvre lui-même tout un éventail de perceptions. En effet, le Bureau peut être vu comme un organisme de consultation qui recueille des avis (enquête) et fait rapport au ministre (et incidemment aux citoyens qui peuvent alors s'assurer de la fidélité avec laquelle le Bureau rend compte de leurs propos). Il peut aussi être vu comme un organisme-aviseur, ayant le rôle politique indispensable de représentant qui intègre (analyse) les différentes rationalités, fait rapport au ministre de l'Environnement, aux citoyens et au promoteur pour étayer le choix optimal qui se dégage et leur permettre d'y

adhérer ou de le discuter. Le ministre de l'Environnement et le Conseil des ministres deviennent alors les arbitres suprêmes.

Quoiqu'il en soit, le Bureau, dans la mesure où on préfère lui voir jouer plutôt un rôle de consultation, situe son action quelque part entre la traduction et la synthèse des propos entendus et l'analyse globale d'un dossier, laquelle constitue un examen intégrateur des diverses rationalités.

En second lieu, d'autres considèrent que les avis du Bureau constituent un apport au processus décisionnel. Toutefois, selon eux, ces avis n'y contribuent pas au même titre que les expertises techniques, les contraintes financières qui peuvent peser lourd dans la balance.

Ces personnes voient dans l'incitation à une évaluation rigoureuse des impacts l'effet principal de la participation du public. La mission du Bureau est alors reliée à la fois à l'identification la plus exhaustive possible de la nature et de la portée des impacts d'un projet et au rôle de contrôle et de surveillance du respect de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts (due process).

Cette perception, tout aussi appropriée que celle situant le Bureau dans un rôle de consultation, est véhiculée plus rarement. En effet, la possibilité dë la tenue d'une audience publique incite à la production de documents de qualité qui répondent à chaque aspect de la démarche propre aux études d'impact.

Pour être complet, il faudrait aussi mettre en relief la mission d'information du Bureau comme un préalable essentiel à sa mission de consultation. Notre propos portant sur la gestion des conflits, notre analyse considère de manière privilégiée la mission de consultation parce qu'elle institutionnalise l'implication du milieu et présumément est à la source d'une contribution plus prononcée à la gestion des conflits.

Il est intéressant cependant de noter que le cumul d'une mission d'information et de consultation s'écarte de la spécialisation des rôles institutionnels. Ce cumul est possible dans la mesure où il y a complémentarité des modes, dans le cadre de la mise en oeuvre de la PEEIE, et dans la mesure où on y retrouve une dynamique analogue qui tend à mettre en relief à la fois la divergence et la convergence. Si on consulte pour obtenir des avis, on informe aussi pour obtenir des réactions. Dans les deux cas, même si la démarche politique en est une de recherche d'appui, c'est l'expression de la divergence qui va permettre de cerner les ajustements requis. Le Bureau comme canal de participation occupe le terrain de la confrontation, de la comparaison: celle des faits, des idées et des hommes.

Ouellet[2] situe sur un continuum "moins impliquant - plus impliquant": l'information, la consultation, la concertation et la cogestion. Les deux dernières avenues prennent appui sur une dynamique de collaboration, ce qui implique le recrutement d'une clientèle spécifique, celle des décideurs. Les différences liées au déroulement des mécanismes de consultation et de concertation permettent d'appréhender qu'au plan de la participation à la décision, le Bureau est logiquement confiné aux avenues de l'information et de la consultation et que l'hypothèse de l'élargissement de sa mission aux deux autres avenues susciterait le besoin bien légitime d'une différenciation institutionnelle.

---

2 Ouellet, Lionel, La concertation: stratégie pour gérer la crise, in Crise et leadership: les organisations en mutation, sous la direction de Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques. Les éditions du Boréal Express, Montréal, 1983.

1.2.2 La PEEIE et l'organisation

Pour cerner la mission du Bureau, il faut aussi considérer la PEEIE comme une contribution à l'organisation et donc, comme un aménagement des rapports entre humains, un mécanisme de gestion des conflits éventuels. La mission du Bureau est alors reliée à celle d'une tierce partie.

Si la dimension consultative prédomine dans la perception usuelle de la mission du Bureau, cela tient, entre autres, à ce que, historiquement, l'hypothèse d'un tribunal aux décisions exécutoires a été envisagée puis rejetée comme formule institutionnelle pour le Bureau. Mais ce rejet n'épuisait pas, loin de là, la gamme des opérations d'une tierce partie. Pour reprendre la classification évoquée par Mernitz[3] les opérations d'une tierce partie peuvent être de l'ordre de:

1. La conciliation
2. La médiation
3. L'enquête sur les faits (fact-finding)
4. L'enquête sur les faits avec recommandations
5. L'arbitrage volontaire
6. L'arbitrage exécutoire.

Quoique la réflexion du Bureau ait conduit à une classification plus nuancée, ne retenons pour l'instant que celle-ci, parce qu'elle situe la contribution de la tierce partie sur un continuum "non directif-directif".

---

3 Mernitz, Scott. Mediation of Environmental Disputes, Praeger, New York, 1980.

S'il faut classer globalement la PEEIE sur le plan de l'organisation comme un processus d'arbitrage obligatoire, il faut cependant apparenter la mission du Bureau, au moins lorsqu'elle donne lieu à des audiences, à celle d'une tierce partie agissant comme "fact-finding board". Son efficacité, si elle prend nécessairement appui sur sa capacité d'enquête, dépend essentiellement d'une caractéristique associée à sa capacité d'analyse: son aptitude à présenter les faits et à faire émerger les interactions de façon à ce que des voies de solution se dégagent.

Mais, comme dans le cas de la consultation, ce rôle peut recouvrir un éventail de perceptions. D'un côté, on peut y voir un tribunal scientifique, dont les membres sont recrutés dans le bassin des experts, de l'autre, un organe d'analyse socio-politique dont la composition reflète l'aptitude à cerner les clientèles et leurs intérêts ainsi que les enjeux. Là aussi, le choix des membres permanents du Bureau et l'évolution de la pratique concernant le recrutement de commissaires ad hoc et des experts, trahissent une perception de la mission du Bureau qui s'inspire à la fois des deux fonctions.

1.3 La mission du Bureau et les perspectives de négociation

Quant aux perspectives à explorer pour parfaire la définition de la mission du Bureau, il faut conclure que, dans la mesure où les mandats selon l'article 31 de la LQE comportent la contrainte de l'audience, il y a lieu d'analyser si l'exécution des mandats selon l'article 6.3 de la LQE peut contribuer à la gestion des conflits en recourant à des formes nouvelles d'encadrement inspirées d'approches moins directives comme la négociation et la médiation, formes plus actives d'intervention dans notre continuum et donc, plus susceptibles de coïncider avec les conditions d'une assise institutionnelle.

En effet, l'expérience vécue au Bureau amène à constater à la fois un vide institutionnel et des besoins de plus en plus nombreux dans le domaine de la gestion des conflits en environnement. Il n'existe aucune autre table formelle offrant certaines garanties, à part celle de l'audience, qui permette la rencontre des protagonistes, la discussion des divers éléments d'un problème et la recherche d'une solution acceptable qui soit respectueuse de l'environnement. Pourtant l'audience, à cause de la forme d'encadrement qu'elle suppose et malgré ses avantages, ne peut répondre à tous les types de besoins.

Depuis quelques mois déjà, le ministre de l'Environnement a confié au Bureau, en vertu de l'article 6 de la LQE, des mandats d'enquête sur certains dossiers. De manière délibérée, et en accord avec le ministre, le Bureau les a utilisés pour tester, à titre exploratoire, la pertinence et la performance de certaines techniques de négociation.

Même si les mandats confiés demeurent des mandats d'enquête, encore une fois le rôle du Bureau peut être perçu et assuré de diverses façons. L'objectif reste cependant toujours le même: rechercher une solution optimale acceptable par toutes les parties. La démarche peut, quant à elle, varier sensiblement et, conséquemment, le rôle du Bureau peut, selon les cas, se situer plutôt dans le giron de l'arbitrage ou plutôt dans celui de la conciliation.

Dans la première hypothèse, l'enquête devient une démarche unilatérale d'expertise, non ventilée, ni par le public, ni par les parties, et dont le résultat prend la forme d'une proposition au ministre. Cette démarche s'inspire de certaines caractéristiques de la négociation, non seulement par son objectif d'une part, mais aussi par l'obligation de contacter bilatéralement les parties, pour connaître leurs points de vue, leurs choix,

les concessions qu'elles sont prêtes à faire et les éléments considérés comme non négociables. Le résultat reste le fait de l'analyse du ou des enquêteurs.

Dans la seconde hypothèse, l'enquête prend la forme d'une suite de démarches unilatérales ou multilatérales où l'enquêteur fait partager les préoccupations, les objections et les hypothèses de solution dans une approche de participation des parties à la résolution du conflit. La proposition du/des enquêteur(s) au ministre, si l'opération réussit, est conforme à l'accord intervenu entre les parties.

Le Bureau, à l'intérieur des expériences menées jusqu'à présent, conserve un leadership certain. L'enquêteur garde toujours la possibilité de prendre position. Son rôle n'est pas restreint à faciliter une négociation dirigée par d'autres, bien que lorsque les circonstances s'y prêtent, il puisse s'y confiner. En somme, les expériences se situent ici aussi sur un continuum "directif-non directif", quelque part entre les fonctions propres à un enquêteur-expert qui gère et crée lui-même le contenu et les étapes du processus, et celles attribuables au conciliateur qui fait émerger les hypothèses de solution, conjointement avec les parties qui entérinent le choix final. Le processus est limité aux parties directement concernées plutôt qu'ouvert au grand public.

Avant d'examiner diverses hypothèses concrètes aptes à meubler les vides en matière de gestion des conflits à composantes environnementales, il convient de faire plus en détail le bilan de la contribution de l'audience et de l'enquête à la gestion des conflits.

CHAPITRE 2 - LE BILAN DE LA CONTRIBUTION DE L'ENQUÊTE ET DE L'AUDIENCE A LA GESTION DES CONFLITS

La réglementation sur l'examen et l'évaluation des impacts a été le sujet de nombreuses controverses lors des études qui ont précédé son adoption.

Tout en se soumettant aux volontés politiques véhiculées par la LQE, chacun a voulu protéger ses prérogatives et limiter les délais et contraintes qu'entraîneraient les exigences de la nouvelle procédure.

Malgré des négociations laborieuses, certains ont vraisemblablement appuyé leur accord sur une mauvaise interprétation de quelques données fondamentales. Ces malentendus sont aujourd'hui la source d'un désenchantement. C'est le cas de plusieurs promoteurs. Au contraire, les citoyens et groupes de citoyens, qu'ils se soient ou non exprimés en commission parlementaire, découvrent de plus en plus d'avantages à l'application de la procédure, puisqu'ils réclament de plus en plus souvent des études d'impact et des audiences publiques, même pour des cas qui, actuellement, ne sont pas couverts directement par la PEEIE. Ils y trouvent un instrument utile et un lieu d'expression à leur mesure.

Le point de départ du désenchantement de certains et de l'enthousiasme des autres est double: une compréhension différente de la notion d'environnement et des opinions divergentes sur les résultats escomptés du processus de quasi-arbitrage actuellement inhérent à la PEEIE. Il est effectivement possible d'envisager de manière fort différente les résultats et le déroulement de la procédure, selon que l'on situe la PEEIE comme une démarche de planification dont la portée est comprise à

partir de l'article 2[1] de la LQE, ou plutôt comme une démarche de mitigation des impacts négatifs d'un projet.

2.1 La source des conflits

2.1.1 La notion d'environnement

Les promoteurs établissent habituellement une adéquation entre "impacts sur l'environnement" et "impacts sur la nature", ce que l'on appelle généralement les impacts biophysiques. Pourtant, la loi comme la réglementation, sont explicites à ce sujet. La notion d'environnement qui y est véhiculée réfère à l'eau, à l'air, au sol, au milieu ambiant et nommément aux impacts produits sur les communautés humaines. Plusieurs promoteurs, à leur première incursion dans la procédure, poussent à fond leur évaluation des impacts biophysiques. Ils sous-estiment l'importance des impacts sur les communautés humaines, ne les traitent pas d'une manière suffisamment fouillée et, par conséquent, se retrouvent démunis en audience, devant le public et les médias.

---

1. Article 2 de la LQE: Il (le ministre de l'Environnement) a aussi pour fonctions de surveiller et de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de conseiller le gouvernement, ses ministères et organismes, en vue de prévenir la détérioration de l'environnement et protéger les espèces vivantes et les biens.

Cette difficile prise de conscience provoque habituellement chez eux une réaction à la fois de surprise, d'indignation et parfois même d'agressivité. Ils acceptent mal de devoir supporter les délais et les coûts reliés à l'élaboration d'études qui doivent déborder l'examen biophysique du milieu touché ou encore déborder de beaucoup leurs intérêts, leurs objectifs d'insertion dans le milieu, leur logique.

Cependant, à l'occasion de quelques rares exceptions, il a été possible de vérifier l'utilité, pour la prise de décision, des résultats d'une étude d'impact complète. Il faut donc se demander comment on peut arriver à produire des études qui couvrent tous les enjeux d'un projet et si le promoteur doit être le seul à devoir en supporter le poids.

Les citoyens de leur côté, semblent ravis de dévouvrir enfin un instrument qui vise à aborder en même temps un ensemble de préoccupations. La procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement est l'une des rares qui, de par la globalité de son approche, permette d'inscrire dans un contexte de prévention un examen multisectoriel et unifié des problèmes potentiels, une recherche de solutions acceptables et un échange avec le public sur la réalisation de grands projets. Dans une seule séquence, elle permet aux communautés concernées de trouver des informations pertinentes sur des thèmes liés au développement de leur territoire et sur d'éventuelles modifications à leur cadre de vie. Elle leur offre l'occasion, en un seul lieu, de faire connaître au décideur un point de vue intégré ou sectoriel.

Dans la loi comme dans la réglementation, la notion d'environnement recouvre aussi les communautés humaines. Plus les prises de conscience environnementale progressent et plus se développent les analyses globales relatives au développement des

communautés, plus on saisit l'importance de l'interaction des problématiques et l'interaction des décisions. Pour les années à venir, il est donc clair que l'on sera appelé à mieux faire ressortir l'interdépendance des questions pour en arriver à des choix sociaux plus éclairés.

Il faut donc prendre pour acquis que la PEEIE se doit de faire porter l'examen sur les impacts qu'engendrerait la réalisation d'un projet à court et à long terme.

Cependant il importe de mieux saisir la mission de chaque partie du processus et le rôle de chaque acteur. Qui doit étudier quoi ? Jusqu'où doivent aller les études d'impact ? Comment la directive devrait-elle être élaborée ? Devrait-elle être publique dès son émission ? Devrait-elle intégrer les résultats d'une première consultation visant par exemple à identifier les enjeux ? Plus globalement, comment devraient s'arrimer études et consultation du public ? Serait-il possible d'envisager un nouveau partage de tâches entre le promoteur, le MENVIQ, les autres instances gouvernementales et le Bureau d'audiences ?

2.1.2 Les résultats escomptés de l'application de la PEEIE

Même si, à notre connaissance, les objectifs opérationnels poursuivis par le biais de l'application de la PEEIE n'ont jamais été identifiés comme tels, il est possible d'en reconnaître quelques-uns a posteriori à travers le vécu.

Rallier autour d'un consensus technique et scientifique

L'un de ces objectifs consiste à rallier les décideurs et la population autour d'un consensus technique et scientifique. En effet, aux diverses étapes du processus, on accorde beaucoup de

poids à la valeur scientifique des données techniques utilisées et à la rigueur des analyses. L'équipe rassemblée par le promoteur devient le groupe d'experts de première ligne, appelés à produire ou à rassembler les études aptes à situer les problèmes, les alternatives et les choix, dans l'ensemble des secteurs identifiés par la directive ministérielle. Son défi consiste à présenter une étude scientifique dans toutes ses dimensions, exhaustive le plus possible, en l'accompagnant d'outils capables de la rendre accessible aux citoyens. Le promoteur lie souvent sa crédibilité d'expert à sa capacité de répondre adéquatement à toutes les questions qui lui sont posées, son objectif étant de gagner l'adhésion à sa proposition grâce à la confirmation publique de sa compétence.

Or, qu'on veuille le reconnaître ou non, la science comporte ses incertitudes. Elle offre une variété de démarches aptes à apporter toute une gamme de nuances aux questions posées.

De plus, les hommes et les femmes qui font la science sont eux-mêmes influencés par leurs propres choix et leurs propres valeurs sans en être toujours conscients ou capables d'en rendre compte. La science ne répond qu'aux questions qui sont posées et c'est en fonction des valeurs que s'effectue la sélection des questions, qu'elle soit consciente ou non.

Un examen rigoureux aboutit toujours à l'identification d'un champ d'inconnues, de données manquantes ou incertaines. La science n'a pas réponse à tout et ne peut faire disparaître tous les doutes. Certains domaines sont plus sujets à interprétation ou plus largement porteurs d'inconnues. L'économique dans le premier cas, la toxicologie dans l'autre, en sont des bons exemples.

Somme toute, plus la science se développe, moins elle dispose de cet ascendant magique qui, il y a quelques années, faisait naître la foi. Aujourd'hui, elle contribue à convaincre sans pouvoir prétendre apporter pleine satisfaction à toutes les interrogations.

Il faut donc souvent constater que le consensus scientifique ou technique n'est pas suffisamment établi autour d'une question pour entraîner d'emblée l'accord des acteurs concernés. S'il s'agissait là d'une finalité non avouée de la PEEIE, il faudrait en constater l'échec, du moins partiel.

De plus, l'analyse scientifique conduit à des choix. Et ces choix sont fonction de critères que l'on classe dans un ordre prioritaire. Il y a toujours là matière à discussion. Alors que, d'un point de vue strictement scientifique, l'arrivée d'autres experts contribue presque toujours à élargir l'éventail des alternatives pertinentes, le raisonnement et l'argumentation sont constamment sujets à interrogation ou à critique. La science ne peut servir ici à aplanir tous les différends. Elle aide à choisir sans remplacer pour tout cela l'exercice de pondération et de raisonnement qui doit présider aux choix sociaux.

Au terme de l'exercice scientifique, les divergences de vue peuvent donc demeurer vives. Et il serait illusoire de croire que c'est par le biais d'un examen scientifique que tous les conflits se résorberont complètement.

Rechercher la solution de moindre impact environnemental et/ou mitiger les impacts sur l'environnement

Plusieurs ont cru et croient encore, que prendre en compte les questions environnementales dans la planification des grands

projets signifie trouver les mesures aptes à minimiser les effets relatifs du projet sur l'environnement biophysique.

La découverte de la solution de moindre impact environnemental (pris dans son sens large) et l'exercice que cela suppose quant à la clarification des problématiques, à l'examen de la justification du projet et des alternatives aptes à rencontrer les objectifs, ne provoquent pas spontanément l'adhésion de tous les promoteurs.

Cette confusion au sujet des résultats escomptés de la PEEIE entraîne des problèmes dans les faits et peut être génératrice de conflits de perspectives et de conflits réels entre les divers intervenants. L'expérience vécue par le Bureau démontre qu'au moment d'entreprendre l'étude, la plupart des promoteurs ont déjà pris option en fonction de critères économiques ou financiers. L'étude d'impact est alors perçue comme une contrainte dont il faut disposer pour répondre aux exigences de la LQE. Par conséquent, le promoteur traite souvent en exercice a posteriori l'examen des alternatives. Il a tendance à l'escamoter et à traiter les données de manière à mettre en évidence la supériorité de son choix. Il est d'ailleurs normal que le promoteur expose mieux le problème qui le concerne directement et qu'il le fasse spontanément, non pas d'une manière objective, mais à partir de son point de vue.

Lorsqu'à l'audience, les intervenants et les commissaires vérifient la performance des alternatives, en regard de l'ensemble des enjeux, ils constatent souvent que des hypothèses fort pertinentes à plusieurs points de vue ont été mises de côté, parce que le promoteur a évalué les divers scénarios en fonction d'une problématique qui fait prévaloir des critères financiers liés à ses intérêts, et des critères techniques. Qu'en est-il des besoins et de l'appréciation des citoyens, des institutions territoriales et sectorielles concernées ?

Il faut d'abord bien comprendre que chaque individu et chaque groupe intéressé véhicule sa propre problématique; et que, en matière d'environnement, ces problématiques sont importantes puisqu'elles situent le contexte des impacts sur les communautés humaines. L'intérêt des groupes pour l'exercice que constituent la PEEIE et l'audience ne réside pas d'abord dans la vérification exhaustive des démonstrations techniques ou scientifiques élaborées par le promoteur. Les citoyens cherchent plutôt à comprendre en quoi le projet les affectera, si les impacts sont négatifs pour eux ou s'ils pourraient être plus positifs. Ils s'interrogent sur ce qui incite le promoteur à entreprendre le projet à l'étude, les options qui se présentent à lui, les critères qui l'ont amené à choisir et les avantages et inconvénients des alternatives qui ont été délaissées.

Alors que plusieurs citoyens, groupes et institutions veulent pouvoir comparer étroitement les options et qu'ils demandent au promoteur de leur fournir données et analyses, ce dernier considère avoir déjà franchi cette étape avec l'accord plus ou moins explicite du MENVIQ et n'être tenu de discuter en détail que de la proposition qu'il présente. En effet, au moment où survient l'audience, la phase de planification des projets est dominée, pour le promoteur, par les questions de mitigation et de compensation.

Bref, pour certains groupes, la PEEIE devrait surtout servir à mitiger les impacts biophysiques issus de la réalisation d'un projet. Pour d'autres, elle doit être l'instrument qui permet l'émergence de la solution de moindre impact environnemental, solution qui tient compte des enjeux mis en lumière par la partie publique du processus.

Le Bureau, dans la partie du processus qu'il administre, a carrément opté pour la seconde approche et ce, en vertu de la portée de l'article 2 de la LQE et de l'importance que le législateur a voulu donner à la participation des citoyens aux décisions qui concernent leur environnement. Le public doit donc avoir accès à l'examen le plus complet possible pour que puissent se dégager au moment de la décision, tous les enjeux et les choix.

Cette approche comporte des difficultés réelles qui n'ont pas encore été aplanies et auxquelles il faut s'attaquer:

- les coûts qu'entraîne la production d'études d'impact rigoureuses scientifiquement et le plus exhaustives possible comme instrument de planification;

- les délais encourus et leurs impacts financiers sur les projets;

- la révision scientifique des études;

- la multiplication des processus d'autorisation;

pour n'en nommer que quelques-unes.

La dynamique de la prise de décision en environnement doit s'appuyer sur la conscience de l'interdépendance des rationalités et des actions et leurs conséquences à court comme à long terme. Que la vision du modèle global de développement que l'on mette de l'avant soit plutôt optimiste ou pessimiste, chaque décision doit être prise dans le contexte le plus large possible pour permettre la meilleure intégration qui soit des enjeux. La participation du public est nécessaire à une bonne

identification de ces enjeux et des choix sociaux qu'ils sous-tendent. Il est difficile de trouver un processus de prise de décision qui permette un degré suffisant de participation publique bien intégrée dans le processus de planification des projets, dans des délais qui puissent tenir compte des contraintes des promoteurs.

Pour y arriver, il nous apparaît intéressant de mieux situer la contribution de l'audience à la décision et à la gestion des conflits et d'identifier les nouvelles voies qu'il vaudrait la peine d'explorer.

2.2 La contribution de l'audience à la gestion des conflits

2.2.1 Mieux connaître les enjeux et les solutions

L'envergure des projets qui vont en audience est habituellement telle qu'ils soulèvent à la fois des questions de développement économique et social, des questions d'aménagement du territoire à court et à long terme et des problèmes liés aux impacts sur des individus ou leurs propriétés.

Ces projets sont normalement, ou bien de grands projets touchant de vastes territoires, ou bien des projets plus limités mais d'importance stratégique pour une région, ou encore des projets qui touchent directement de nombreux citoyens. Ils provoquent la plupart du temps une mobilisation du milieu.

Comme nous en avons déjà parlé au point 1.2.1 du présent document, l'audience cocntribue à la décision à plusieurs titres, entre autres: clarification des enjeux et des impacts sociaux, examen et identification des positions du public et des acteurs sociaux en regard des choix du promoteur, identification des choix collectifs alternatifs, introduction de la négociation

par la prise en compte de préoccupations et d'intérêts plus larges que ceux du promoteur.

Comme mécanisme de gestion des conflits, l'audience publique s'appuie en filigrane sur les ressorts suivants:

- un examen public de la performance de la proposition du promoteur en regard des enjeux identifiés;

- un examen parallèle de la performance des "alternatives" et l'identification s'il y a lieu "d'alternatives nouvelles";

- la mise en lumière, par la commission, des zones de négociation et des objets non négociables et la découverte de voies d'harmonisation des diverses rationalités;

- une analyse et des conclusions au sujet d'une avenue de décision;

- un rapport public, qui fait l'objet de réactions suscitées par l'analyse et les conclusions de la commission.

De plus, la partie publique du processus permet de compléter l'expertise technique à partir de l'ensemble des problématiques soulevés à la fois par le promoteur et les intervenants. L'interaction des personnes ressources, qu'elles soient les experts du promoteur, de la commission ou du gouvernement, et des intervenants à l'audience, donne l'occasion de recueillir les données et de faire des liens entre elles. De plus, dans le cadre des travaux de la commission, de nouvelles études peuvent être commandées pour ouvrir des pistes sur des alternatives ou bonifier les propositions du promoteur.

L'audience constitue donc un catalyseur de premier choix qui permet à la fois de mesurer le pouls social, le degré de performance de la proposition du promoteur vis-à-vis des différents enjeux, les zones de divergence et les avenues de convergence, tout en produisant une expertise nouvelle. Le rapport de la commission cherche à pondérer les diverses rationalités et à identifier des avenues de solution. Il enrichit les analyses subséquentes de données nouvelles et souvent stratégiques dans la perspective d'une décision politique éclairée.

Actuellement, l'audience n'est pas utilisée pleinement, parce qu'elle est perçue par plusieurs organes de l'administration publique comme un instrument de la démocratie avec lequel ils doivent composer plutôt que comme une démarche de recherche collective de la cohérence, outil prépondérant pour une meilleure gestion.

2.2.2 Assurer le dialogue, pour réduire les écarts

L'audience, comme forum de confrontation, remplit une double fonction. Au niveau décisionnel, elle assure l'expression des opinions des citoyens et la transmission au décideur de l'information sur l'acceptabilité des propositions. Au niveau organisationnel, elle assure un dialogue entre les acteurs débouchant sur une réduction des écarts.

C'est parce qu'il est public que le processus vient établir un nouvel équilibre des forces entre la démonstration du promoteur et les préoccupations des autres acteurs du milieu. En permettant l'expression publique de divers points de vue, en donnant l'occasion aux coalitions de se former, l'audience joue le rôle d'un catalyseur qui déclenche ou soutient l'identification d'une ou de plusieurs "opinions publiques" qui, par la suite, ont

la possibilité de prendre leur place dans la dynamique politique à l'intérieur de laquelle la décision va se prendre.

En ce sens, l'audience peut donc se retrouver au coeur des dynamismes sociaux, comme instrument d'expression des diverses forces en présence. Elle fournit un lieu, une démarche qui canalise et encadre à la fois la circulation de l'information et les manifestations d'appuis ou d'oppositions au projet déposé. Cette première fonction constitue une contribution importante à la gestion des conflits puisqu'elle permet à tous les intéressés, à l'intérieur d'une même procédure prévisible, de suivre le déploiement de l'information et le cheminement des argumentations. C'est parce que l'on peut en voir les rouages que l'audience offre des garanties minimales de crédibilité à ceux qui décident de l'utiliser. Elle fait émerger les composantes des choix sociaux qui sont sous-jacents aux prises de positions.

Cependant, le peu de temps dont disposent les commissions pour réaliser leur mandat laisse peu de place à une interaction réelle entre le promoteur et les principaux groupes et leaders, pour mieux se comprendre, mieux circonscrire les litiges et cheminer ensemble dans le sens d'une solution acceptable, respectueuse de l'environnement. De plus, parce que la pression publique devient un outil pour rééquilibrer les forces en présence, l'audience facilite plutôt la polarisation des opinions que leur rapprochement.

En effet, la participation du public est confinée à l'audience, à la toute fin du processus. Celle du promoteur s'arrête théoriquement elle aussi avec l'audience. L'étape de l'analyse ministérielle qui précède immédiatement le déclenchement de l'action régulatrice de l'État ne prévoit pas de nouveaux dialogues avec les groupes ou leaders des milieux concernés. Seuls les agents gouvernementaux et parfois les promoteurs y sont admis.

Quels peuvent être, dans ces circonstances les choix stratégiques retenus par ceux qui sont exclus des étapes préparatoires à la décision sinon ceux de la pression publique et du lobby ?

C'est l'intervention de tierce partie assumée par la commission qui permet de faire un pas. Pour le public entendu en audience, l'exercice d'intégration effectué par la commission dans son rapport est souvent le premier qui tente de tenir compte de l'ensemble des préoccupations. Il arrive que, pour le promoteur, les conclusions du rapport impliquent un changement de cap difficilement acceptable au moment où il est mis en lumière par les travaux et l'analyse de la commission.

Il nous faut donc constater ici un vice de fond qu'il serait possible de pallier si l'on introduisait la participation du public plus tôt dans la procédure, au moment où s'élaborent les grandes options. Cette consultation du public devrait-elle, à toutes les étapes, prendre la forme de l'audience telle que nous la connaissons ? Peut-être pas. Quelle qu'elle soit, la formule devrait conserver un caractère public, être assumée et dirigée par un organisme indépendant. Serait-il possible d'imaginer une formule où le Bureau serait appelé à former sa commission beaucoup plus en amont dans le processus, avec mission de repérer les enjeux, pour que le promoteur puisse en tenir compte dans son examen ? La commission exercerait par la suite son mandat d'enquête et d'audience, de telle sorte que le choix de la solution puisse tenir compte des préoccupations du public.

Somme toute, pour corriger le tir, il ne faut pas limiter l'évaluation à l'audience seulement. L'examen public est trop confiné. Il arrive trop tard pour pouvoir s'inscrire véritablement dans une approche de négociation qui, pour se réaliser, requiert la collaboration de tous les acteurs. Dans la mesure où l'on choisit de ne permettre la participation du public

qu'en fin de processus, dans un temps très court, on s'inscrit de fait dans la dynamique de la confrontation. Les acteurs n'ont qu'une seule chance formelle de faire connaître leurs points de vue. L'après-audience n'est pas réglementé. Il est donc discrétionnaire. L'indigence des avenues de participation encourage en conséquence plutôt la polarisation des points de vue que leur rapprochement. C'est l'autorité de la tierce partie que constitue la commission, son habileté à encadrer les échanges et à faire émerger les voies de solution qui vient donner à l'audience sa crédibilité comme mode de gestion des conflits. Cette approche comporte ses avantages. Elle permet au décideur, dans un temps très court, d'identifier le niveau d'acceptabilité d'un projet. Mais elle implique parfois la cristallisation des points de vue.

Sans allonger la procédure actuelle, il y aurait lieu d'ajouter de nouvelles formes de participation du public en amont de l'audience actuelle, pour permettre une meilleure ventilation du travail et donner de meilleures chances à la partie publique du processus de jouer son rôle d'intégration des rationalités, à un moment pertinent dans la démarche d'examen menée par le promoteur, le ministre de l'Environnement et les autorités gouvernementales.

Trois phases du processus mériteraient d'être analysées dans cette perspective. En tout début de démarche, au moment d'élaborer la directive ministérielle ou de la compléter par des demandes supplémentaires, le public pourrait être consulté afin de bien cerner les enjeux du projet. L'audience elle-meme pourrait être tenue au moment où se dégagent les opinions pertinentes au projet. A la toute fin, au moment de discuter des mesures de mitigation et de compensation en regard de l'option retenue, un processus de négociation pourrait permettre aux intéressés de trouver un terrain d'entente. Dans la mesure où ce processus permettrait de mieux situer les zones d'étude, le

temps alloué à la consultation des publics pourrait être compensé par une réduction du temps consacré à la rédaction de l'étude d'impact.

Cette approche ne va pas sans soulever la question de la liste des projets qui pourraient être soumis à une démarche de cette nature et de ce qu'il adviendrait des autres projets actuellement réglementés ou non, qui ont des impacts importants sur l'environnement.

En effet, les projets qui tombent sous le coup de la réglementation d'examen et d'évaluation des impacts ne sont pas tous de même nature et de même envergure. Il y aurait lieu de faire des distinctions dans le traitement des différents projets. De plus, de nouveaux besoins naissent auxquels il faudra s'attaquer à plus ou moins long terme.

Dans les faits, le Bureau a eu l'occasion depuis un an environ, d'expérimenter à travers quelques cas, l'utilisation des techniques de négociation dans la gestion des conflits en environnement. On ne peut compléter ce bilan sans en faire état puisqu'il s'agit là d'expériences de base qui vont nous permettre d'élaborer plus tard des propositions de diversification des formes d'interaction dans la prévention ou le traitement des conflits en environnement.

2.3 La contribution de l'enquête[2] à la gestion des conflits

Les expériences sont encore trop peu nombreuses pour nous permettre de conclure. Cependant, il est possible d'en dégager quelques constats.

---

2 Enquête: le mot "enquête" fait ici référence aux mandats d'enquête qui peuvent être confiés au Bureau par le ministre de l'Environnement, en vertu de l'article 6.3 de la LQE.

Comme c'est le cas pour l'audience, les mandats d'enquête confiés au Bureau en vertu de l'article 6.3 de la LQE peuvent être identifiés à une intervention directive qui l'est toutefois moins que l'arbitrage volontaire et l'arbitrage exécutoire. A la différence de l'audience cependant, l'enquête n'est pas nécessairement publique dans toutes ses étapes. Les parties sont habituellement bien identifiés, le conflit bien circonscrit, les protagonistes, peu nombreux. En effet, l'enquête ne s'est appliquée pour l'instant qu'à des projets qui, sans mobiliser le milieu, créaient des impacts significatifs sur les biens ou la qualité de vie d'un nombre restreint de personnes.[1] La procédure est normalement plus courte et dans la mesure du possible, elle a favorisé la recherche conjointe d'une solution.

2.3.1 Assouplir la procédure et ouvrir sur une démarche de résolution conjointe des conflits

Jusqu'à présent, les mandats d'enquête ont laissé beaucoup de marge de manoeuvre à l'enquêteur sur la formule à utiliser. Il a donc eu toute la latitude voulue pour évaluer la situation, camper les protagonistes, soupeser les chances de succès d'une recherche conjointe de solution. Une fois son diagnostic posé, il a pu opter pour l'attitude et la technique les plus appropriées au contexte et aux personnes. En un certain sens, tout en respectant les règles de l'art, c'est la procédure d'enquête qui s'est adaptée au contexte et aux protagonistes et non l'inverse.

---

1. A titre d'exemple: Route 117, section lac Gabbro au lac Vipère. La population de l'Abitibi est très favorable au projet de réfection de la route. Cependant un propriétaire d'installations touristiques verrait deux de ses champs d'épuration sérieusement affectés par le projet.

A chaque fois qu'il a été possible de le faire, l'enquêteur a tenté d'amener les parties à un accord. Mais s'il était illusoire de penser y parvenir, il disposait des moyens nécessaires pour faire lui-même l'examen et présenter ses recommandations au ministre ou encore pour faire état de la situation et suggérer les actions à entreprendre pour progresser vers un dénouement.

Les cas traités jusqu'à présent ont été très variés. Sur six enquêtes réalisées à ce jour (décembre 1985), trois ont débouché sur des aménagements et deux autres ont permis d'identifier le cheminement actuellement suivi par le dossier.

On peut affirmer que le taux de satisfaction, à la fois des promoteurs, des citoyens et des décideurs est encourageant quant à l'avenir de ce mode de gestion des conflits, dans la mesure où l'on ne soumettra à ce processus que des projets qui s'y prêtent et dans la mesure où l'enquête offrira des garanties de crédibilité pour tous les intervenants impliqués.

Avec l'enquête, l'éventail des moyens de gestion des conflits en environnement peut être élargi de manière significative. L'outil que constitue l'enquête pourrait nous permettre, moyennant quelques ajustements, de diversifier le traitement des projets selon leurs caractéristiques. Jusqu'à présent, faute de mieux, les mandats d'enquêtes ont servi à des fins très diversifiées. La formule de gestion des conflits que représente l'enquête comporte théoriquement ses règles propres. Elle permet d'établir les faits, de rassembler méthodiquement des avis de toutes sortes, des témoignages des intéressés pour conclure et même faire des recommandations en regard du mandat attribué. Dans les cas où elle s'est appliquée, elle a permis aux citoyens directement concernés d'être entendus et d'avoir un recours sans déclencher la procédure d'audience qui apparaissait

disproportionnée au contexte. Pour toutes les parties impliquées, l'enquête a permis un acheminement plus rapide du dossier, tout en lui accordant un traitement de qualité et ce, dans le respect des droits et devoirs prévus par la LQE.

L'entrée en jeu d'un enquêteur, peut, nous l'avons déjà vu, contribuer à identifier une ou des voies de solutions en collaboration avec les parties. A partir des pouvoirs que lui confère la loi, le ministre peut mandater le Bureau pour enquêter sur toute question relative à l'environnement. Voilà donc un outil souple mais très efficace, compte tenu des attributs légaux des commissaires enquêteurs. Cet outil est cependant très peu connu et mériterait de l'être parce qu'il pourrait permettre aux citoyens, en fait à toutes les parties, de faire valoir leur point de vue sur un large éventail de projets actuellement soumis ou non à la PEEIE, dans le cadre d'une démarche plus modeste mais capable d'un bon rendement, entre autres à cause de sa souplesse.

Dans certains cas cependant, il pourrait être opportun d'avoir recours officiellement à une étape de négociation ou de médiation et donc de déclencher un processus formel de négociation ou de médiation. Ce processus n'existe pas. Il pourrait constituer un atout pour gérer certains conflits ou permettre une utilisation plus rationnelle des outils actuels. L'adjonction de nouvelles formes de traitement des conflits ou du moins l'élargissement des possibilités de choix permettrait de faire plus facilement les distinctions qui s'imposent entre les divers types de problèmes tout en respectant les prescriptions de la LQE.

CHAPITRE 3 - CONCLUSION

Au terme de ce bilan, il faut constater que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, dans sa contribution à la gestion des conflits, représente actuellement un instrument fort utile même s'il est controversé.

Pour en améliorer l'application, il y aurait lieu de réviser le partage des tâches entre les différents acteurs aux diverses phases de la réalisation de la procédure et de mieux arrimer études et consultations du public. Le Bureau d'audiences publiques pour sa part, présentera plus tard des propositions à cet effet.

Pour l'instant, nous nous limiterons à souligner que l'audience a fait la preuve de son utilité. Cependant pour en faire disparaître les principaux irritants et en améliorer la performance, il faudrait évaluer de près la perspective d'associer les acteurs concernés plus en amont pour identifier les enjeux à un moment où le promoteur est en mesure d'en tenir compte, pour permettre l'expression du public sur les grandes options avant que les choix stratégiques ne s'opèrent et pour négocier les mesures de mitigation, une fois les choix arrêtés.

La formule telle qu'elle est utilisée actuellement permet de mieux connaître les enjeux en donnant lieu, via les témoignages, à la reconnaissance des clientèles et de leurs préoccupations. Elle permet de mieux cerner les solutions parce qu'elle est l'occasion d'un rassemblement d'avis scientifiques et techniques et d'une analyse de diverses options possibles. Elle assure le dialogue dans le but de réduire les écarts entre les protagonistes, grâce à l'exercice d'intégration des rationalités effectué par la commission. L'audience représente à toutes fins utiles le seul recours possible lorsqu'il y a profonde

divergence de vues. Pourtant l'expérience nous porte à croire que ce moyen n'est pas toujours le plus adéquat.

Pour le reste, il nous faut constater que nous manquons d'outils formels pour apporter une plus grande contribution à la gestion des conflits à incidences environnementales. L'utilisation de l'enquête s'est avérée un choix judicieux dans certains cas. On aurait cependant avantage à spécifier le mécanisme et à en créer d'autres en parallèle qui participent d'approches moins directives et plus apparentées à la négociation et à la médiation.

La diversification des outils pourrait permettre de mieux ajuster le choix du mécanisme à la nature du projet, à son ampleur, à ses répercussions, à la mobilisation qu'il suscite.

3.1 Des besoins accrus et diversifiés

Le Bureau, dans le cadre de sa pratique, a observé une augmentation du nombre des débats autour de questions ou de situations à incidences environnementales. Le système actuel ne peut offrir de lieu ou de démarche pour les accueillir tous et les régler à la satisfaction des parties. Usines d'épuration des eaux, élargissement de voies de circulation en milieu urbain, sites de déversement de neiges usées, sites d'enfouissement sanitaires, pollution causée par des incinérateurs locaux, développements domiciliaires, voilà autant de projets qui suscitent maintenant chez les citoyens concernés l'appel à l'audience comme lieu d'expression, même si ces projets ne tombent pas sous le coup de la procédure. Devrait-on les inclure dans la réglementation ? D'une manière plus large, devrait-on revoir la liste des projets soumis à la procédure et élargir l'éventail de nos moyens de gestion des conflits en environnement

pour permettre l'expression du public sur un plus grand nombre de projets à incidences environnementales, expression et participation qui pourraient prendre des formes plus nombreuses et plus diversifiées ? Le suivi environnemental de certains projets suscite aussi des préoccupations chez les communautés d'accueil qui souhaitent parfois y être associées et pouvoir être parties aux décisions s'il y a lieu. Comment traiter ces nouveaux besoins ? Dans certains cas, n'y aurait-il pas lieu de s'interroger sur l'emploi de méthodes qui font une plus large place à la négociation et à la possibilité pour les parties de découvrir et de convenir d'aménagements qui soient conformes à leurs intérêts et respectueux de l'environnement ?

Inspiré par l'expérience américaine récente en matière de médiation en environnement et par l'évaluation de sa propre pratique, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement s'est interrogé sur la nature et les conditions d'emploi de la médiation et de la négociation dans la gestion des conflits à composantes environnementales.

Pour nourrir sa réflexion, le Bureau organisait en mai et juin 1984, quatre tables rondes qui réunissaient des invités en provenance de divers paliers publics d'intervention, d'entreprises privées, de groupes voués à la défense de l'environnement, de milieux universitaires et de groupes de consultants.

Ces rencontres ont permis de constater que les expériences étaient fort peu nombreuses en ce domaine au Québec, en dehors des quelques-unes menées à l'époque par le Bureau lui-même. A l'occasion, des consultants ou des élus municipaux peuvent s'impliquer dans la recherche de compromis au sujet de projets qui portent à controverse. Ces démarches ne sont cependant pas la plupart du temps encadrées par des règles connues ou accessibles. Elles sont le fait d'individus ou d'institutions qui, de bonne foi, essaient de trouver une solution à un problème.

Les intervenants consultés par le Bureau, dans ces circonstances où les références font défaut, ont à la fois manifesté un intérêt certain pour une approche nouvelle, axée sur le rapprochement des points de vue et en même temps, une attitude de prudence dans un contexte où le rapport de forces est souvent inégal. De plus, au Québec, l'omniprésence des administrations publiques à la fois promoteurs de projets, protecteurs de l'environnement et ultimes décideurs, rend les relations entre les partenaires plus confuses. Le jeu de la négociation est-il alors le plus approprié ou ne vaut-il pas mieux utiliser encore pour un bon moment les règles propres au jeu politique ?

Autant du côté des promoteurs que du côté des groupes de citoyens ou groupes d'intérêts sectoriels, l'on n'est pas prêt à miser à court terme uniquement sur la négociation comme mode de règlement de tous les conflits à teneur environnementale. Les groupes croient qu'ils doivent continuer d'utiliser largement la pression publique et politique, même au risque de perdre certaines batailles. Les promoteurs considèrent devoir traiter d'abord avec les entités administratives qui détiennent des pouvoirs d'autorisation. A la dynamique sociale de se manifester pour influer sur le cours des choses, même si, ce faisant, elle peut retarder considérablement la réalisation de leur projet.

Tous conviennent que la négociation ne peut remplacer l'audience comme une étape de l'arbitrage relatif aux grands projets. Certains considèrent cependant que l'audience et le rapport des commissions ouvrent parfois des voies de négociation qu'il appartient aux gens du milieu de développer.

Cependant, c'est dans le cas des projets à portée restreinte que la négociation et la médiation deviennent appropriées, là où l'objet de litige est bien circonscrit, les protagonistes, peu nombreux et facilement identifiables.

A partir de ce premier coup de sonde (1984) et de l'intérêt grandissant qu'ont suscité depuis les discussions et les réflexions autour du thème de la médiation en environnement, les membres du Bureau croient qu'il vaut la peine d'explorer cette avenue en même temps que celles découlant de l'évaluation de la contribution de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts à la gestion des conflits en environnement. Comme nous avons déjà fait état de certains créneaux de recherche pour bonifier l'audience, nous identifierons ici quelques pistes relatives à la médiation et à la négociation.

3.2 Des avenues

Il apparaît important de diversifier les moyens accessibles aux différentes parties et aux décideurs pour solutionner des conflits à incidences environnementales ou, pour le moins, de mieux définir l'utilisation qu'il est possible de faire des outils actuellement disponibles.

Sans préciser qui pourrait faire quoi ni comment, voici des avenues qu'il nous a semblé intéressant de soumettre à la réflexion. Il faut signaler cependant la nécessité d'identifier dans une démarche ultérieure les conditions d'utilisation des nouveaux outils qui pourraient être développés. Ces conditions d'application peuvent faire toute la différence entre une expérience réussie et un échec.

Voici donc quelques avenues à explorer:

- Une meilleure diffusion des possibilités qu'offre l'enquête (mandats donnés en vertu de l'article 6 de la LQE) à toute personne ou groupe qui veut être entendu sur tous les projets autorisés par le ministre ou le sous-ministre de l'Environnement ou même d'une manière plus générale, sur toute question relative à l'environnement.

- L'instauration de mesures d'information publique au sujet de tout projet qui peut aller en enquête et qui est soumis aux autorisations du ministre ou du sous-ministre de l'Environnement.

- L'établissement et la publicisation des critères d'acceptation ou de refus d'une enquête par le ministre de l'Environnement.

- L'instauration d'une période de médiation préalable à l'audience, processus que le ministre de l'Environnement pourrait déclencher sur demande ou à sa discrétion.

- La mise en place d'un service de médiation préventive qui pourrait répondre aux demandes de promoteurs, de citoyens ou d'institutions au sujet de projets qui pourraient porter à controverse.

- La mise en place d'une table réunissant des représentants de toutes les parties, pour échanger sur les politiques et les réglementations en environnement.

- La révision de l'actuelle liste des projets qui tombent sous le coup de la PEEIE, à partir de critères biophysiques mais aussi de critères sociaux.

Le Bureau se propose de poursuivre sa réflexion de manière plus détaillée sur les conditions favorisant une meilleure gestion des conflits en environnement et sur les moyens à mettre en oeuvre pour permettre le développement d'une approche axée sur le rapprochement des points de vue. Ce premier "bilan et perspectives" voudrait ouvrir la voie à l'expression d'autres points de vue et à l'enrichissement de la réflexion sur ce thème.

ANNEXE I

LA NÉGOCIATION ET LA MÉDIATION

DANS LES CONFLITS À INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

Notions de référence

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION

CHAPITRE 1 - LES TYPES D'INTERVENTIONS DANS LA GESTION DES CONFLITS 2

1.1 Les interventions centrées sur l'autorité d'un tiers 2

1.2 Les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers: la négociation . . . 3

1.2.1 La négociation directe 4

1.2.2 La résolution conjointe de problèmes . . 5

1.2.3 La conciliation 5

1.2.4 L'animation 5

1.2.5 Le dialogue sur une politique environnementale 6

1.2.6 La négociation d'une réglementation d'un organisme de contrôle 6

1.2.7 La gestion de conflits potentiels 7

1.2.8 La médiation 8

CHAPITRE 2 - LES CARACTÉRISTIQUES DE LA NÉGOCIATION 9

2.1 Les principes de la négociation 9

2.2 La distinction entre les intérêts, les possibilités de règlement et les positions . . . 10

2.3 La préparation à la négociation 10

2.4 Les règles de procédures pour la négociation . . 11

2.5 Le développement des positions 13

2.6 La négociation sur le problème lui-même 14

2.7 Les facteurs négatifs pouvant influencer l'élaboration d'un accord 14

2.8 Le règlement du conflit 16

CHAPITRE 3 - LE CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA MÉDIATION 18

3.1 La nature de la médiation 18

3.2 Les avantages de la médiation 19

3.3 Quand peut-on utiliser la médiation ? 19

3.4 Les techniques de base de la médiation dans un conflit à incidences environnementales . . . 20

3.4.1 Le rôle du médiateur 21

3.4.2 Le moment propice pour entreprendre la médiation 22

3.4.3 Les étapes de la médiation 23

3.4.3.1 Entente des parties sur le choix d'un médiateur 23

3.4.3.2 Le développement des règles de procédure pour la médiation . . 23

3.4.3.3 La médiation 24

3.4.3.4 L'accord 25

CONCLUSION 27

BIBLIOGRAPHIE 29

INTRODUCTION

L'action collective s'appuie fondamentalement sur l'utilisation de la contrainte ou de la force et du marchandage. La gestion des conflits et la solution des litiges utilisent diverses méthodes dosant différemment la contrainte et le marchandage. Dans les conflits touchant l'environnement, la société américaine a privilégié le recours à l'autorité judiciaire. Cette méthode n'a pas donné satisfaction dans la mesure où les motifs qui peuvent fonder un recours juridique ne permettent pas aux parties de traiter de leurs principaux intérêts et partant, de convenir d'un acommodement mutuellement satisfaisant. Pour cette raison, les parties engagées dans de tels conflits se tournent de plus en plus vers de nouvelles formes de gestion des conflits comme la négociation et ce qui peut la faciliter: la médiation.

Le cadre institutionnel et, plus largement, le cadre canadien, plus britannique d'inspiration, ne prévoient pas le recours juridique pour les conflits environnementaux naissant à l'occasion de projets spécifiques. Ce cadre, inspiré d'une attitude conciliante, prévoit une autorité administrative qui peut assortir de conditions l'émission de permis pour la réalisation des projets et faire tenir des audiences publiques pour recueillir les points de vue des publics concernés.

Ce mode de régulation, parce qu'il fait appel à la gouverne des politiciens plutôt qu'à celle des juges, engendre une dynamique différente qui ne donne pas lieu aux mêmes formes ni à la même intensité d'insatisfaction. Cependant, ce mode ne répond, ni à toutes les situations conflictuelles, ni à tous les types de conflits. Sous ce rapport, l'examen des processus de négociation et de médiation est aussi d'intérêt pour le Québec, même si notre cadre institutionnel n'est pas soumis au même stress que le cadre américain et, partant, n'engendre pas le même appui collectif à la recherche de solutions de rechange pour la gestion des conflits environnementaux.

CHAPITRE 1 - LES TYPES D'INTERVENTIONS DANS LA GESTION DES CONFLITS

Avant de décrire ces types d'interventions, il convient d'apporter des précisions sur la notion de conflit.

Un conflit n'est pas, par lui-même, un problème: c'est plutôt son déroulement qui en pose un. En effet, un conflit peut créer une occasion pour les individus et les groupes d'une société de clarifier leurs propres valeurs et intérêts, d'échanger des idées et de l'information, de tester l'exactitude et la pertinence de l'information, de développer de nouvelles solutions originales à un problème et, dans certains cas, d'améliorer les décisions qui en résulteront.

Il existe deux grands types d'interventions dans la gestion des conflits:

- Les interventions centrées sur l'autorité d'un tiers où une troisième partie est introduite pour porter un jugement sur le conflit;

- les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers où les parties essaient de trouver un accord par elles-mêmes et où, dans certains cas, on aura recours à l'aide d'un tiers.

1.1 Les interventions centrées sur l'autorité d'un tiers

Dans ce type d'intervention, les parties intéressées essaient alors de présenter le mieux possible leurs positions avant que la troisième partie ne se prononce en faveur de l'une ou de l'autre ou ne porte un jugement sur les actions possibles. Au terme de l'exercice, l'une des parties est gagnante et l'autre, perdante.

Les caractéristiques de ce type d'intervention sont, notamment, l'existence de procédures formalisées, l'audition des parties et le caractère exécutoire de la décision.

Même si le présent dossier n'est pas axé sur la caractérisation des interventions centrées sur l'autorité d'un tiers, il convient malgré tout d'apporter certaines précisions sur l'arbitrage et l'enquête.

L'arbitrage est souvent confondu avec la médiation. Il existe cependant de grandes différences entre ces deux approches. L'arbitre est un expert qui prend position sur un problème technique à partir de ses connaissances et de son jugement. Le médiateur n'a pas à prendre position, mais il maîtrise diverses techniques pour faciliter la démarche de négociation.

L'enquête est une variante de l'arbitrage, cependant l'enquêteur n'a pas le pouvoir d'imposer un règlement.

Les interventions centrées sur l'autorité d'un tiers offrent moins de choix de règlements et permettent rarement aux participants de travailler ensemble.

1.2 Les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers: la négociation

Les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers reposent sur la capacité des parties opposées de communiquer et de travailler ensemble afin d'arriver à une solution acceptable pour chacune. L'élaboration de cette solution exige que chaque partie prenne en compte les intérêts des autres. Les difficultés de déroulement d'un conflit entraînent parfois le recours à l'aide d'un tiers.

Les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers visent les buts suivants:

- faire un usage productif d'un conflit;

- créer des occasions pour les parties d'échanger de l'information;

- créer des occasions pour les parties de développer des solutions de rechange originales qui augmenteront le nombre de choix de règlements disponibles;

- rechercher des accords réciproques sur des décisions.

Ainsi ce type de recours n'est pas utilisé dans le but de:

- supprimer ou empêcher un conflit;

- augmenter l'opposition au projet;

- inviter les gens à changer leurs valeurs ou leurs principes.

Les conflits en environnement varient. Ils sont fonction du degré de polarisation des opinions, de la nature du conflit (selon qu'il porte sur des politiques ou sur le choix d'un site), du nombre de parties impliquées, du degré d'organisation de chacune des parties, du rapport de forces existant entre les parties, des contraintes auxquelles chacune des parties est soumise, du degré de définition des positions et enfin, de l'importance accordée à la nature du problème. Il existe plusieurs approches de gestion des conflits applicables en fonction des différentes circonstances caractérisant le conflit. Seule une analyse de ces circonstances précises permet de choisir la bonne méthode de gestion des conflits.

1.2.1 La négociation directe

La négociation est un processus par lequel des parties opposées traitent directement les unes avec les autres d'une façon ordonnée pour en arriver à un accord mutuel. La négociation est un processus de prise de décision. Une négociation de bonne foi suppose que les parties ont l'intention et la capacité de donner suite à leur accord. Cela implique que les représen-

tants des parties puissent s'exprimer au nom de leurs commettants et non de façon personnelle.

1.2.2 La résolution conjointe de problèmes

La résolution conjointe de problèmes sert souvent lorsque s'amorce un conflit, mais avant que les options ne soient trop polarisées. Ce processus est plus efficace s'il est utilisé par des groupes qui ont des objectifs similaires et/ou qui ont une relation d'interdépendance. Cette méthode a pour but de définir les possibilités de règlement, de rechercher un accord sur la définition et l'analyse du problème, de susciter des solutions de rechange, d'évaluer ces solutions et de parvenir à une décision. Contrairement à ce qui se produit lors d'une négociation, les participants ne sont pas encouragés à développer des positions séparées à partir desquelles ils négocient, mais ils cherchent à bâtir des consensus, en groupe, à chaque étape du processus. Les participants n'expriment habituellement que leur opinion personnelle plutôt que celle de leur organisme; souvent la décision est informelle et son application dépend de l'ampleur de son acceptation.

1.2.3 La conciliation

La conciliation est un processus par lequel un intervenant neutre essaie de réduire les tensions et l'hostilité entre les parties, pour ouvrir ou rouvrir les canaux de communication et pour établir une démarche de négociation. Dans de rares circonstances, la conciliation est utilisée pour réduire la menace de violence.

1.2.4 L'animation

L'animation consiste à introduire une troisième partie neutre dans un processus de résolution conjointe de problème. Il existe plusieurs styles d'animation, mais il revient à chaque

animateur de concevoir et de diriger les réunions selon les méthodes qu'il a développées. L'animateur ne doit pas se prononcer sur le contenu. Il s'assure que toutes les opinions des participants ont été exprimées, aide les parties à définir des possibilités de règlement et les met en ordre pour discussion, focalise les discussions et s'assure que des accords, aussi bien sur la forme que sur le fond, sont recherchés à chaque étape de la démarche. L'animateur assiste les groupes lors des réunions en commun, mais en général ne les rencontre pas en particulier.

1.2.5 Le dialogue sur une politique environnementale

Le dialogue sur une politique fait appel à la négociation et à la résolution conjointe de problèmes pour l'élaboration d'une politique environnementale nationale. Il s'agit d'un mode d'intervention qui réunit, par petits groupes, les adversaires déclarés des politiques environnementales pour qu'ils clarifient leurs points de vue et trouvent des terrains d'entente. Ce processus a été utilisé jusqu'à maintenant d'une manière informelle et non officielle aux États-Unis. L'objectif de cette pratique est l'élaboration d'une politique acceptable pour les participants à ce dialogue.

Dans ce processus, les participants expriment habituellement leur opinion personnelle plutôt que celle d'organismes. Le dialogue sur une politique donne l'occasion aux participants d'informer le législateur sur les points d'entente, de présenter des solutions originales, d'articuler de nouveaux choix et de présenter une stratégie pour régler les problèmes éventuels.

1.2.6 La négociation d'une réglementation d'un organisme de contrôle

La négociation d'une réglementation d'un organisme de contrôle est le prolongement d'un dialogue sur une politique environnementale et sa discussion, mais à l'intérieur des règles de procédure d'un organisme gouvernemental. Si la négociation réussit, les résultats seront considérés comme une proposition gou-

vernementale qui devra être soumise à la procédure normale des avis et des commentaires.

Avant l'utilisation de ce processus de négociation par l'EPA (Environmental Protection Agency) aux États-Unis, chaque nouvelle réglementation environnementale devait être défendue devant les tribunaux, lorsqu'un différend avec une industrie ou un groupe environnemental survenait. Les tribunaux tranchaient alors sur la légalité des nouvelles réglementations présentées par l'agence sans tenir compte de toutes les considérations pratiques ou politiques sur lesquelles elles étaient basées. L'agence, n'étant pas toujours satisfaite des jugements rendus, décida d'instaurer un mécanisme de dialogue plus formel, avec les parties concernées par ses nouvelles réglementations, afin d'éviter le plus possible leur contestation devant les tribunaux.

1.2.7 La gestion de conflits potentiels

La gestion de conflits potentiels comprend une variété de techniques utilisées à un stade précoce dans le développement d'un conflit. Ce processus implique l'intervention d'une troisième partie qui identifie les problèmes potentiels que pourrait susciter un projet et ce, avant que l'opposition ne se soit pleinement développée. Ce processus veut amener les différentes parties à travailler ensemble avant la polarisation des opinions. Il doit permettre de déceler les différentes oppositions possibles avant qu'un conflit majeur n'éclate.

La gestion de conflits potentiels est souvent utile lorsqu'un projet ou des plans controversés sont proposés. Habituellement, le promoteur investit beaucoup de temps et d'argent dans la planification d'un projet, puis il le soumet à l'examen de la population et des autorités gouvernementales. Dans une telle situation, plusieurs décisions ont déjà été prises bien en amont et on a déjà beaucoup investi; il reste donc souvent très peu de marge de manoeuvre. La participation du public dans la détermination de la nature, de la conception et de la localisation d'un projet reste donc plutôt limitée.

De plus, la population manque souvent de temps pour bien comprendre les effets potentiels d'un projet et pour définir sa position. La participation des gens se limite donc souvent à une opposition au projet plutôt qu'à la recherche de solutions aux problèmes spécifiques engendrés par ce projet.

Si un conflit potentiel était identifié avant que des investissements trop considérables ne soient entrepris dans la conception d'un projet et avant qu'il n'y ait polarisation des opinions, les différentes parties pourraient travailler ensemble, avec l'assistance d'une troisième partie. Les aires potentielles de conflit pourraient être identifiées, des opinions et de l'information seraient échangées et les interrogations soulevées pourraient être éclairées tôt dans le processus de la planification. De cette façon, le projet final pourrait être le reflet des solutions acceptables par chacune des parties.

1.2.8 La médiation

La médiation est un processus volontaire dans lequel les parties impliquées dans un conflit discutent ensemble et essaient de réconcilier leurs désaccords. Le médiateur n'a pas d'autorité pour imposer un règlement. La force du médiateur réside dans son habilité à aider les parties à résoudre leurs différents. Le conflit est réglé quand toutes les parties elles-mêmes considèrent être arrivées à une solution acceptable pour toutes.

Le caractère spécifique de la médiation sera précisé après les caractéristiques de la négociation, puisque la médiation est de la négociation facilitée par l'aide d'un tiers.

CHAPITRE 2 - LES CARACTÉRISTIQUES DE LA NÉGOCIATION

Notons que les caractéristiques de la négociation ne s'appliquent pas toutes avec la même intensité pour chacune des techniques d'intervention non centrées sur l'autorité d'un tiers.

2.1 Les principes de la négociation

Il faut éviter de baser la négociation sur les positions des parties pour contrer la tendance habituelle des participants à présenter des points de vue extrêmes afin que le règlement final leur soit favorable. Dans ce contexte, tout changement de position est ardu et chaque partie est consciente du risque de perdre la face.

Comme autre possibilité à ce type de négociation, Roger Fisher et William Ury recommandent, dans leur ouvrage intitulé Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, de respecter les quatre principes suivants:

- séparer les problèmes reliés aux rapports entre les individus de ceux reliés à l'objet du litige lui-même;
- centrer la négociation sur les intérêts plutôt que sur les positions des parties;
- favoriser l'émergence d'une grande variété de possibilités de règlement avant de prendre une décision sur une de ces hypothèses;
- utiliser des critères objectifs lors de la négociation.

2.2 La distinction entre les intérêts, les possibilités de règlement et les positions

Avant de poursuivre la caractérisation de la négociation, il convient d'apporter des précisions sur trois concepts: les intérêts des parties, les possibilités de règlement d'un conflit et les positions des parties.

Les intérêts des parties peuvent être définis comme les valeurs, les principes et les besoins qui se doivent d'être satisfaits. Ils peuvent être de nature tangible ou intangible et ils sont habituellement difficilement négociables. Les intérêts des parties comprennent les besoins de base comme l'alimentation, le logement, l'habillement, la santé, la sécurité, les biens personnels, la réputation, l'estime personnelle, les droits des individus... La satisfaction des intérêts des parties constitue le but de la négociation.

Les possibilités de règlement d'un conflit sont les voies ou les moyens par lesquels les intérêts des parties peuvent être satisfaits. Ces derniers sont plus facilement négociables.

On appelle "positions des parties" les attitudes qu'adoptent les protagonistes envers les possibilités de règlement d'un conflit, selon leur vision du règlement final souhaitable ou maximal.

2.3 La préparation à la négociation

Pour se préparer adéquatement à négocier, il faut:

- déterminer le rôle de chacun des membres à l'intérieur des coalitions qui peuvent s'organiser;
- constater les intérêts de toutes les parties;
- identifier les possibilités de règlement les plus satisfaisantes et le règlement à privilégier;

- découvrir les points de résistance des parties et déterminer la façon de les amoindrir;

- discerner les facteurs qui peuvent affecter le succès d'un accord;

- développer un grand nombre de positions pour chacune des possibilités de règlement;

- compléter les règles de procédure de la négociation;

- préparer l'élaboration de la négociation sur le problème lui-même;

- comprendre les conséquences d'une impasse dans les négociations, d'un non-règlement du conflit, d'une prolongation des négociations ou d'un règlement chancelant.

2.4 Les règles de procédure pour la négociation

Avant d'entreprendre la négociation sur le problème, les parties doivent s'entendre sur les règles de procédure de la négociation. L'élaboration de ces règles doit tenir compte des points suivants:

- du rapport de forces entre les parties;

- du degré de familiarité entre les participants;

- du niveau de confiance;

- des contraintes de temps d'une ou de plusieurs des parties;

- des différences d'approches à la discussion.

Le processus d'élaboration des règles de procédure permet:

- de corriger certaines perceptions qu'entretiennent les parties les unes envers les autres;

- de renseigner les diverses parties sur la personnalité et le comportement de chacune d'elles;

- d'établir le style de négociation de sa coalition ou de son organisme;

- de développer des relations de travail au sein des groupes ou des coalitions;

- de favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance au processus de négociation;

- de susciter l'espoir que des progrès intéressants puissent être faits dans la résolution du conflit.

Les règles de procédure portent sur les points suivants:

- les parties qui seront présentes à la table de négociation;

- les règles qui serviront à diriger les réunions;

- les lieux où se tiendront les réunions;

- le calendrier des réunions;

- l'échéancier de la négociation;

- le protocole encadrant la négociation;

- l'enregistrement ou non des discussions;

- les règles concernant les informations personnelles ou confidentielles;

- l'utilisation qu'on fera des services des experts techniques;

- les relations qui seront maintenues avec les médias;

- l'utilisation ou non d'un tiers agissant comme personne facilitant les négociations;

- la programmation des étapes de la négociation.

2.5 Le développement des positions

Toutes les parties impliquées doivent identifier pour elles-mêmes l'offre minimale qu'il leur est possible d'accepter ou l'offre maximale qu'il leur est possible de déposer pour chacune des possibilités de règlement du conflit.

Pour déterminer ces points limites, on doit tenir compte des critères suivants:

- les considérations institutionnelles internes et externes auxquelles les parties ont à faire face;
- les considérations monétaires qui limitent les parties;
- les modifications qui peuvent se produire en cours de route en ce qui a trait aux parties elles-mêmes, aux possibilités de règlement du conflit et aux processus de négociation;
- la conséquence d'un délai ou d'une impasse dans les négociations ou d'un non-règlement du conflit pour les parties engagées dans le conflit.

La présentation des positions initiales des parties sur les possibilités de règlement sert à renseigner les autres sur les mérites de la position de chacune. Elle doit insister sur les idées contenues dans les positions initiales et en favoriser une meilleure compréhension par les différentes parties. Cette présentation permet donc de cerner le problème en renseignant les parties sur les mérites de la position des autres, en établissant les limites de la négociation, en vérifiant l'exactitude des données échangées, en fournissant l'occasion d'examiner les perceptions des participants et en présentant les attentes des parties.

Après cette présentation des différentes positions initiales, la négociation permet aux parties d'évoluer vers des positions subséquentes si les discussions ne se font pas sur les positions mais se concentrent sur les intérêts en jeu; le but de la négociation étant de servir les intérêts sous-jacents de chacune des parties engagées dans le conflit.

2.6 La négociation sur le problème lui-même

Une fois la préparation complétée, les parties doivent déterminer comment s'amorcera la négociation sur le problème lui-même.

Les schémas qui suivent représentent quelques-unes des voies possibles:

- les parties proposent une liste ordonnée qui définit les possibilités de règlement. La constitution de cette liste permet de façonner les séances de négociation. Cette liste met l'accent sur les hypothèses de règlement plutôt que sur les positions de chacun;

- la négociation s'amorce sur des questions diverses afin de favoriser l'information et l'expression des sentiments des parties;

- chaque partie présente les mérites de sa cause mais ne dévoile pas ses positions. Cette technique met l'accent sur l'information des parties en permettant de mieux comprendre la situation des autres, les avantages de leurs propositions et les conséquences possibles d'un non-règlement du conflit. Elle permet également de mettre en lumière les ressources et les capacités des protagonistes.

2.7 Les facteurs négatifs pouvant influencer l'élaboration d'un accord

Plusieurs facteurs peuvent influencer négativement l'élaboration d'un accord ou menacer sa survie. Ils proviennent généralement de problèmes reliés aux règles de procédure, à certaines variables indépendantes de la négociation elle-même ou aux comportements de certains participants.

Les principaux problèmes reliés aux règles de procédure peuvent survenir dans les cas suivants:

- lorsque les solutions présentées sont prématurées ou incomplètes, les analyses des impacts affectant une partie non présente aux négociations sont trop rapides, les solutions sont formulées sans application;

- lorsque les parties développent des sentiments négatifs à l'endroit de leurs adversaires;

- lorsque les parties ne prévoient aucun mécanisme pour résoudre les problèmes relatifs aux conflits qui pourraient survenir après la signature de l'accord final;

- lorsque les parties ne proposent pas de moyens pour assurer le suivi et la mise en application de l'accord final.

Parmi les variables indépendantes qui peuvent influencer l'élaboration d'un accord ou menacer sa survie, notons:

- des changements dans les conditions de la négociation;

- des modifications du rapport de force entre les parties;

- des dérogations aux pratiques traditionnelles, aux coutumes des gens ou aux politiques gouvernementales.

Les problèmes issus des comportements des négociateurs sont causés notamment par:

- un manque de diplomatie de la part des parties impliquées;

- une attitude qui impute toujours le blâme aux autres;

- l'utilisation de méthodes coercitives durant les négociations;

- une trop grande attente vis-à-vis les résultats de la négociation;

- une dégradation des relations entre les participants.

2.8 Le règlement du conflit

Le processus de règlement de conflit s'amorce au moment où les participants prennent conscience que leurs différents peuvent être résolus et que leurs intérêts peuvent être satisfaits. Pour parvenir à un accord, plusieurs démarches doivent être entreprises par les parties, dès le début des négociations:

- développer un consensus fort, à l'intérieur de leur coalition;
- identifier avec précision leurs intérêts;
- identifier avec leurs commettants ou leurs supérieurs, les éléments essentiels à ratifier dans la négociation;
- comprendre les intérêts des adversaires;
- identifier les obstacles qui pourraient empêcher la satisfaction de leurs intérêts de base;
- comprendre les données et les hypothèses sur lesquelles se base la partie adverse dans ses décisions;
- présenter des propositions de règlement;
- analyser l'importance d'un non-règlement du conflit;
- présenter leurs positions de façon détaillée.

Les méthodes décrites plus bas sont des exemples de démarches, qui permettent de parvenir à la conclusion d'un accord final:

- les parties développent des accords pour chacune des composantes du conflit. Cette méthode s'applique dans les cas de conflits complexes qui semblent insolubles au départ. En construisant un accord final à partir d'un accord sur chacune des composantes du conflit, les parties préviennent l'impasse dans les négociations, facilitent le processus de règlement du conflit, créent une impression de progrès dans les négociations et favorisent une plus grande focalisation sur l'échange d'information et la correction de mésententes. Cependant, cette méthode peut comporter le désavantage d'écraser les parties sous une trop longue liste de composantes.

- les parties négocient sur un concept. Cette méthode permet d'établir un accord de principes qui pourra servir de cadre pour une négociation plus approfondie ou de base à des études ultérieures, dans les circonstances où les participants n'ont pas reçu suffisamment d'information pour élaborer un accord détaillé;

- les parties favorisent une négociation d'intégration (integrative bargaining) qui recherche une augmentation des bénéfices de la négociation pour toutes les parties impliquées dans un conflit. Ce processus fait appel à une solution "gagnant gagnant", le but étant de trouver une nouvelle solution originale au problème;

- les parties appliquent une négociation distributive (distributive bargaining) qui permet aux parties engagées dans un conflit de se partager les gains, mais sans trouver de nouveaux bénéfices comme dans la négociation d'intégration;

- les parties utilisent une négociation qui s'effectue sous forme d'échange mutuels de concessions entre les parties;

- les parties développent un accord global. On adopte ce mode de négociation lorsque plusieurs composantes d'un conflit sont en étroite relation entre elles et que seulement une analyse globale du conflit permet d'évaluer les implications des diverses propositions de règlement du conflit.

La conclusion d'un accord suppose une acceptation unanime de ses conditions. L'accord doit être recherché tout au long du processus de la négociation et non pas seulement à la fin. L'accord final doit satisfaire les intérêts de base de toutes les parties engagées dans un conflit et il doit être perçu comme équitable et honnête.

CHAPITRE 3 - LE CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA MÉDIATION

3.1 La nature de la médiation

On a souvent recours à la médiation dans les cas où un conflit est pleinement développé, c'est-à-dire quand les problèmes sont bien définis, et que les parties, clairement identifiées, ont nettement formulé leurs positions sur les possibilités de règlement et que chacune d'elles est consciente qu'elle ne pourra atteindre ses objectifs unilatéralement.

La médiation consiste à introduire une troisième partie neutre dans un processus de négociation. Elle vise comme la négociation une prise de décision.

C'est un processus volontaire dans lequel les parties s'engagent, afin d'examiner et d'essayer de réconcilier leurs différends. Les parties peuvent être encouragées à entrer dans un processus de médiation par une partie extérieure au conflit, comme une autorité gouvernementale. Une telle pression a pour effet d'engager les parties dans la médiation sans leur faire perdre la face ou les faire paraître faibles aux yeux de l'adversaire.

La souplesse de la médiation lui donne plusieurs avantages sur les processus de type juridique pour résoudre un conflit. Pour que ces avantages se concrétisent, il faut que le conflit présente des possibilités de compromis et que le médiateur soit habile à diriger le processus.

Le médiateur ne doit pas avoir d'intérêt dans l'aboutissement du conflit et il n'a aucune autorité pour imposer un règlement. Il ouvre la négociation, la facilite et assiste les parties dans leur recherche d'un accord.

3.2 Les avantages de la médiation

Les principaux avantages de la médiation sont les suivants:

- une meilleure communication entre les parties;
- des relations de travail positives entre les participants;
- l'élaboration de solutions originales, la médiation favorisant une solution de compromis;
- un débat direct entre les experts de chaque partie;
- une participation de toutes les parties engagées dans un conflit, quoiqu'un nombre trop élevé de parties nuise au bon déroulement de la médiation;
- une étude de toutes les possibilités de règlement;
- une concentration des parties sur la recherche des possibilités de règlement plutôt que sur le conflit lui-même;
- une plus grande satisfaction des parties et une prolongation de la permanence des décisions, puisque les parties prennent ensemble les décisions.

Cependant, la médiation devient désavantageuse lorsqu'une des parties l'utilise comme tactique pour prolonger les débats.

3.3 Quand peut-on utiliser la médiation ?

Certaines conditions sont nécessaires à la réussite de la médiation comme mode d'intervention en gestion de conflit. En premier lieu, il faut que les problèmes soient clairement définis et qu'il existe une possibilité de compromis. Par exemple, une discussion sur le genre de contrôle antipollution, proposé par une industrie, peut se régler par le processus de la médiation, alors qu'un débat sur l'implantation ou non d'une industrie ou encore une question considérée comme non négociable, comme celle de la santé publique, pourra difficilement être résolue par ce mode d'intervention puisqu'il offre peu ou pas de

compromis. Comme deuxième condition, il importe que toutes les parties engagées dans un conflit soient connues et qu'elles participent activement aux séances de médiation. Les parties doivent entrer de façon volontaire et de bonne foi dans la médiation.

L'objectif commun doit être la recherche d'une solution au conflit plutôt que l'intention de le prolonger. Ceci est possible seulement s'il existe un rapport de force suffisant entre les parties. Ce rapport de forces s'établit lorsque chacune des parties a le pouvoir d'imposer à l'adversaire des contraintes de temps et de ressources financières ou d'incertitude quant à l'approbation de sa cause par une tierce partie (exemple: les tribunaux). La tactique du délai peut représenter une victoire pour les groupes environnementaux si elle rend un projet économiquement irréalisable. Au début de la médiation, il faut donc s'assurer qu'il y a une volonté de règlement du conflit par toutes les parties, afin que la médiation ne serve pas aux fins d'une seule partie. Toutes les parties doivent éprouver le besoin d'en arriver à un règlement dans leur intérêt respectif.

Les parties qui appliquent la méthode de la médiation doivent également garantir le support et les ressources nécessaires pour s'assurer que tout accord est politiquement, techniquement et financièrement possible. Les représentants des parties doivent pouvoir exprimer officiellement les intérêts et positions de leurs commettants.

3.4 Les techniques de base de la médiation dans un conflit à incidences environnementales

Les techniques et les procédures de médiation dans les conflits à incidences environnementales sont en continuelle évolution à mesure que les expériences se multiplient. L'utilisation de ce processus dans un contexte environnemental est encore trop récente pour que des règles soient établies.

3.4.1 Le rôle du médiateur

Il est important de se rappeler que le médiateur n'a pas le pouvoir d'imposer un règlement aux parties. Le médiateur peut avoir recours à l'une ou l'autre des activités suivantes pour aider les parties à trouver un compromis acceptable pour chacune:

- aider les parties à définir les règles de procédure qui seront utilisées au cours de la médiation;
- favoriser l'échange d'information et une meilleure communication entre les parties;
- préparer les parties à négocier efficacement;
- entreprendre les négociations;
- faciliter les mécanismes de la négociation;
- encourager les parties à mieux définir les problèmes ou les questions en cause dans le conflit;
- rencontrer les parties de façon individuelle, en dehors des réunions en commun;
- expliquer clairement aux diverses parties les demandes des adversaires;
- aider les participants à évaluer les conséquences de leur stratégie;
- aider les parties à mieux comprendre le rapport de force existant;
- aider les participants à élargir le nombre de choix possibles pour un règlement;
- aider les parties à développer des solutions de rechange;
- montrer aux parties peu expérimentées comment formuler et présenter leurs positions, comment interpréter les actions de la partie adverse et comment formuler un règlement;
- sonder jusqu'où chaque partie est prête à modifier ses positions;

- offrir des services techniques à toutes les parties, tels des services de secrétariat, de préparation de conférence de presse, etc., dans les cas où les parties ne seraient pas en mesure de les obtenir par elles-mêmes;

- imposer un délai aux négociations;

- servir de bouc émissaire afin que les parties ne perdent pas la face lorsqu'elles apportent des modifications à leur position initiale;

- introduire dans la discussion de nouvelles parties, de nouvelles données, de nouvelles questions ou de nouvelles solutions de rechange.

Les principale difficultés d'un médiateur en cours de négociation sont les suivantes:

- garder sa crédibilité malgré son support technique aux diverses parties;

- s'assurer que les représentants conservent le support des organismes qu'ils représentent;

- s'assurer que les autorités gouvernementales sont en accord avec la direction prise par les négociations;

- être objectif et garder sa crédibilité vis-à-vis les parties lors de la consultation d'experts.

3.4.2 Le moment propice pour entreprendre la médiation

En général, le risque d'échec est plus grand si le processus de médiation est entrepris trop tôt dans le conflit que s'il commence trop tard. Il semble que les conflits doivent s'aggraver avant que les participants ne ressentent le besoin de faire appel à la médiation. Habituellement, les parties ont recours à la médiation quand elles se trouvent dans une impasse. Un médiateur n'est pas nécessaire tant que les parties sont capables ou se croient capables de faire avancer les négociations par elles-mêmes.

L'urgence d'arriver à un règlement pour toutes les parties est un autre facteur influençant le recours à la médiation. Souvent, il est préférable d'attendre qu'un conflit dégénère en crise et qu'il y ait une pression extérieure qui incite les parties à régler le conflit, avant d'entreprendre la médiation.

3.4.3 Les étapes de la médiation

3.4.3.1 Entente des parties sur le choix d'un médiateur

Le médiateur peut être demandé par une des parties, par toutes les parties ou par une partie extérieure au conflit, ou il peut lui-même se proposer aux parties.

La première fonction du médiateur, une fois qu'il a été accepté par les parties, est d'établir un cadre général dans lequel se dérouleront les négociations. De plus, il doit faire en sorte que les parties parviennent à se connaître et se familiarisent avec les processus de la médiation.

Il est essentiel que le médiateur établisse et maintienne son impartialité et que les parties le perçoivent ainsi. Elles ne doivent pouvoir lui reprocher aucun biais.

Par diverses méthodes, le médiateur doit favoriser la confiance et une meilleure compréhension entre les parties. Il doit expliquer le processus aux parties en insistant sur le fait qu'il ne possède aucun pouvoir de contrainte.

3.4.3.2 Le développement des règles de procédure pour la médiation

Le médiateur doit aider les parties à développer des règles de procédure qui serviront de cadre à la négociation. Il faut souvent plus de temps et d'efforts pour obtenir un consensus

sur ces règles que pour résoudre le conflit lui-même. Les règles de procédure de la médiation sont les mêmes que celles qui ont été identifiées pour la négociation.

3.4.3.3 La médiation

La médiation s'effectue dans le cadre:

- des rencontres du médiateur avec chacune des parties;
- des réunions de toutes les parties, dirigées par le médiateur.

Les réunions entre le médiateur et chacune des parties sont souvent les plus importantes. Elles permettent au médiateur de connaître l'attitude des groupes vis-à-vis les négociations, de cerner leurs valeurs et leurs positions. Ces réunions aident aussi à identifier les aires potentielles de compromis.

Avant le début des négociations, lors d'une réunion de toutes les parties, le médiateur suscite des discussions sur la nature du conflit et les possibilités de règlement, en cherchant les réponses aux questions suivantes:

- quel type de problèmes suscite le conflit ? Le débat porte-t-il sur une politique ou sur la localisation d'un projet ?
- Quelle semble être la nature des discussions ? Résultent-elles d'une déficience dans le processus, comme le manque de communication, ou sont-elles provoquées par des divergences entre des valeurs, des intérêts ou des techniques employées? Le désaccord est-il basé sur des différences relatives aux données, aux hypothèses ou à leurs interprétations ?
- Les possibilités de règlement sont-elles clairement définies ? Les parties ont-elles des perceptions différentes d'une même possibilité de règlement ?
- A quel type de règlement les parties s'attendent-elles ?

- Toutes les parties ont-elles un intérêt dans le règlement du conflit ?

- Les parties sont-elles disposées à examiner de nouvelles options pour résoudre le conflit ?

Afin de conserver son objectivité, le médiateur ne doit pas agir comme expert technique. Il est préférable qu'il propose un ensemble de concessions, réalisables ou non, mais provenant indistinctement des différentes parties. De cette façon, le médiateur présente essentiellement les idées des parties, mais d'une façon moins risquée pour chacune d'elles qu'une offre unilatérale de compromis.

Aux réunions en commun, le médiateur sert d'élément neutre qui aide à focaliser les discussions. Il peut aider à clarifier des positions et des hypothèses en posant des questions fondamentales sur le sujet discuté. Si une des parties rejette systématiquement toutes les propositions, sans amener de contre-propositions, le médiateur peut se voir dans l'obligation de suspendre les négociations et de travailler avec cette partie afin qu'elle développe une attitude plus positive et une stratégie plus constructive. Dans certains cas, si le médiateur sent que l'accord qui est sur le point d'être concerté risque de ne pas être entériné par certains organismes, il peut demander aux représentants qui négocient de faire approuver leur démarche par les organismes qu'ils représentent. De cette manière, le médiateur s'assure que le règlement final sera réalisable.

3.4.3.3 L'accord

L'accord peut prendre diverses formes; il indique les actions qui devront être entreprises par chacune des parties et les sanctions qui seraient appliquées, s'il y avait un non-respect de l'accord.

Le médiateur aide à la réalisation des termes de l'accord de plusieurs façons, d'abord en guidant les parties vers un accord réaliste et applicable. Une fois l'accord conclu, le médiateur peut aller chercher le support et la coopération d'autres grou-

pes ou de représentants gouvernementaux afin de fournir un appui plus substantiel à l'accord. Finalement, les parties peuvent avoir recours au médiateur pour tout nouveau problème relatif au conflit, qui pourrait survenir après la signature de l'entente initiale, ce qui minimise les risques de rupture de l'accord.

CONCLUSION

Dans la gestion des conflits, il existe deux types d'interventions: celles centrées sur l'autorité d'un tiers et celles non centrées sur l'autorité d'un tiers.

Les interventions centrées sur l'autorité d'un tiers offrent habituellement moins de choix de règlements et permettent rarement aux participants de travailler ensemble. Elles sont le fait de procédures formalisées dont les résultats peuvent avoir un caractère exécutoire.

Les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers, quant à elles, reposent principalement sur la capacité des parties engagées dans un conflit à communiquer et à travailler ensemble afin d'en arriver à une solution acceptable pour chacune. Les difficultés de déroulement d'un conflit entraînent parfois le recours à un tiers, qui, sans jouer un rôle déterminant comme dans le cas des interventions centrées sur l'autorité d'un tiers, permet de faciliter le processus.

La négociation est le processus de base sur lequel s'appuient les interventions non centrées sur l'autorité d'un tiers. Le principe le plus important à respecter en cours de négociation est d'axer la négociation sur les intérêts des parties plutôt que sur leurs positions.

Pour sa part, la médiation se caractérise par l'introduction volontaire d'une troisième partie neutre dans un processus de négociation. Le médiateur ne doit pas avoir d'intérêt dans l'aboutissement du conflit et n'a aucune autorité pour imposer un règlement. Il ouvre la négociation, la facilite et assiste les parties dans leur recherche d'un accord. Pour que la médiation puisse réussir, il faut que les problèmes soient clairement définis, qu'il existe une possibilité de compromis, et que toutes les parties ayant un intérêt dans le conflit soient connues et participent activement à sa résolution.

Le présent document a tenté de définir la négociation et la médiation comme techniques de gestion des conflits à incidences environnementales afin de soutenir une réflexion sur la pertinence pour le Québec d'utiliser ces techniques pour faciliter la résolution de conflits.

Bien que ces techniques, à la fois nombreuses et variées, soient toutes assez encadrées, elles sont suffisamment souples pour s'adapter à des situations précises. En effet, même si on trouve des constantes, des points communs entre les conflits à incidences environnementales, chaque cas est particulier. Il revient alors aux parties impliquées dans le conflit de choisir la technique qui leur convient le mieux et de l'adapter aux circonstances, de manière à ce qu'elle soit la plus efficace possible.

BIBLIOGRAPHIE

1. AMERICAN MANAGEMENT SYSTEMS INC. 1979. The Potential of Mediation for Resolving Environmental Disputes Related to Energy Facilities. Préparé par le U.S. Department of Energy, Assistant Secretary for Environment, Office of Technology Impacts, Policy Analysis Division. DOE Report No DOE/EV/10274-1. 98 pages.

2. BELLMAN, Howard S., Gail BINGHAM, Ronnie BROOKS, Susan CARPENTER, Peter CLARK et Robert CRAIG. 1981. Environmental Conflict Resolution: Practitioners' Perspective of an Emerging Field, dans Environmental Consensus (maintenant Resolve). Center of Environmental Conflict Resolution, Palo Alta, California. 6 pages.

3. BINGHAM, Gail. 1984. Environmental Mediation. Présenté dans le cadre du séminaire Conflict Resolution in Resource Management donné à The Banff Center School of Management du 12 au 17 février 1984, Banff, Alberta. The Conservation Foundation, Washington, D.C. 65 pages.

4. BUSTERUD, John. 1981. Environmental Conflict Resolution, dans Environmental Science and Technology, 15(2): 150-155.

5. BUSTERUD, John et Barbara J. VAUGHN. 1979. Mediation or Litigation ? dans Solid Waster Management, 22(2): 24-31.

6. CORMICK, Gerald W. 1982. The Myth, the Reality, and the Future of Environmental Mediation, dans Environment, 24(7): 14-39.

7. FANNING, Odom. 1979. Environmental Mediation, the World's Newest Profession, dans Environment, 21(7): 33-38.

8. FISHER, Roger et William URY. 1981. Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In. New York, Penguin Book. 161 pages.

9. HALL, Khristine L. 1983. The Role of Environmental Mediation an Environmental Lawyer's Perspective. Présenté dans le cadre du séminaire Environmental Mediation in Canada donné à Ottawa les 14 et 15 avril 1983, organisé par Environmental Mediation International, pp. 51-56.

10. HAUSSMANN, F. Christof. 1983. Introduction to the Environmental Mediation Process: Its Application in Canada. Présenté dans le cadre du séminaire Environmental Mediation in Canada, donné à Ottawa les 14 et 15 avril 1983, organisé par Environmental Mediation International, pp. 26-36.

11. HAUSSMANN, F. Christof. 1982. Environmental Mediation: A Canadian Perspective. Environment Canada. 134 pages.

12. MC CARTHY, Jane E. 1976. Resolving Environmental Conflits, dans Environmental Science and Technology, 10(1): 40-43.

13. MC GLENNON, John. 1983. The Process of Mediation and the Patuxent River Clean-up Agreement. Présenté dans le cadre du séminaire Environmental Mediation in Canada donné à Ottawa les 14 et 15 avril 1983, présenté par Environmental Mediation International, p. 37-46.

14. MITCHELL, Léon. 1983. The Northen Manitoba Hydro Dispute: A Case Study. Présenté dans le cadre du séminaire Environmental Mediation in Canada donné à Ottawa les 14 et 15 avril 1983, organisé par Environmental Mediation International, p. 11-25.

15. SAMPSON, Cynthia. 1979. The Environmental Mediator, dans Environment, 21(7): 35.

16. STEIN, Robert E. 1983. The Mediation of International Environmental Disputes. Présenté dans le cadre du séminaire Environmental Mediation in Canada donné à Ottawa les 14 et 15 avril 1983, organisé par Environmental Mediation International, pp. 6-10.

17. STRAUS, Donald B. 1979. Managing Complexity: A New Look at Environmental Mediation, dans Environmental Science and Technology, 13(6): 661-665.

18. TALBOT, Allan R. 1983. Settling Things, Six Case Studies in Environmental Mediation. The Conservation Foundation et The Ford Foundation. 101 pages.